

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DU
BUDGET COMMUNAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

HENRI CHOPPIN

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, EDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1898

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DU
BUDGET COMMUNAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le lundi 19 décembre 1898, à 1 heure

PAR

HENRI CHOPPIN

Président : M. DUCROCQ.

Suffragants : { MM. BERTHÉLÉMY, professeur.
PILLET, agrégé.



PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, EDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1898

A MON PÈRE

A MA MÈRE

DU BUDGET COMMUNAL

NOTIONS GÉNÉRALES ET HISTORIQUES

SUR LE BUDGET COMMUNAL

SECTION I. — *Notions générales.*

Il existe un lien étroit entre les finances de l'Etat et celles des communes, et la prospérité de ces dernières est pour une nation la plus sûre garantie d'un crédit solide. Ce sont en effet les mêmes contribuables qui payent les impôts de la commune et ceux de l'Etat, et la mauvaise gestion des administrateurs municipaux, leur tendance à augmenter inconsidérément le chiffre des dépenses portent atteinte directement aux facultés contributives du pays et risquent d'épuiser les finances nationales.

L'extrême importance d'une bonne administration des ressources communales ne fut pas absolument comprise sous l'ancien régime. L'intérêt fiscal de la monarchie engagée dans des guerres fort coûteuses détermina, à partir du XVII^e siècle, des réformes dans l'administration intérieure de la France, et donna lieu à des mesures de con-

trôle du pouvoir royal sur le recouvrement des impositions et la gestion des deniers publics des villes et bourgs du royaume. — Mais ce sont seulement les lois postérieures à la Révolution, qui, par une réglementation précise de l'établissement et du contrôle des budgets locaux, ont eu pour but d'introduire dans la comptabilité communale l'ordre qui est la plus sûre garantie contre les abus et les prévarications, d'empêcher la disproportion entre les dépenses et les recettes ordinaires, et de prévenir les entreprises irréfléchies des autorités municipales, qui, entraînées par les rivalités de clochers ou les nécessités de la politique, oublient trop souvent que si les besoins n'ont pas de limites, les ressources à y consacrer en ont toujours une.

Définition et caractères principaux du budget communal.

Le décret du 31 mai 1862, portant règlement général sur la comptabilité publique, contient un article ainsi conçu : « Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées, les recettes et dépenses annuelles de l'État ou des autres services que les lois assujettissent aux mêmes règles ».

Il est très difficile de donner une bonne définition d'un budget ; celle-ci, relative à la fois aux budgets de l'État, des départements, des communes, des établissements de bienfaisance, etc., ne pouvait pas être très précise. Aussi y a-t-il lieu d'ajouter non seulement que le budget communal est soumis à l'établissement préalable auquel se

réfère le texte rapporté plus haut, mais encore aux règles fondamentales de périodicité et de spécialité : ces caractères, sans lui être exclusivement propres, permettent d'en préciser la notion générale.

D'abord, il est de l'essence de tout budget d'être dressé antérieurement à l'époque de son entrée en exécution : en l'absence de cette condition, les chiffres inscrits constitueraient une balance ou un compte, mais pas « un acte de prévision ou d'autorisation » suivant les termes de l'article 5 du décret de 1862. —

Quant à la périodicité et à la spécialité, elles peuvent ne pas exister dans tous les budgets, aussi figurent-elles parmi les caractères généraux du budget communal moderne (1).

Sous l'ancien régime le budget des communes ne fut jamais dressé périodiquement ; et dans la période postérieure à la Révolution, si la Convention nationale tenta de hâter la vérification des comptes des municipalités par le décret du 21 novembre 1792, ce n'est que plus tard, en 1802, que le législateur eut l'idée d'établir le principe de la périodicité : l'adoption de cette règle constitua une importante réforme, elle permit enfin de dresser des états de prévision de recettes et dépenses, qui, tenus sans cesse au

(1) La périodicité peut être admise en principe dans une législation, mais être seulement appliquée à des intervalles de temps plus ou moins longs ; ainsi dans l'Empire d'Allemagne, les dépenses et recettes de la guerre et de la marine sont votées seulement tous les 7 ans. Une règle semblable existe en Angleterre pour le fonds consolidé, et en Italie pour les dépenses fixes.

courant des besoins des communes, pourraient servir de base certaine non seulement aux opérations des ordonnateurs et comptables, mais aussi au contrôle des autorités compétentes.

Depuis cette époque, le principe de la périodicité a été maintenu, et il s'applique aujourd'hui aux diverses recettes et dépenses, qui toutes font chaque année l'objet d'un vote du Conseil municipal. —

La spécialité doit être envisagée dans le budget communal à deux points de vue : quant à l'objet et quant à l'exercice. — La spécialité quant à l'objet, consiste dans ce fait qu'un crédit particulier est affecté à chaque espèce de dépenses, sans qu'il soit possible d'employer une somme pour une dépense à laquelle elle n'a pas été destinée. Nous verrons que ce principe vient limiter les actes d'ordonnancement du maire qui doit consacrer à chaque service les seules ressources allouées à cet effet par le Conseil municipal, et qui ne peut, d'autre part, faire aucune dépense, en l'absence d'un crédit particulier.

La spécialité existe en second lieu quant à l'exercice, depuis l'ordonnance du 14 septembre 1822, c'est-à-dire que les dépenses et les recettes prévues pour un exercice ne peuvent pas en principe être appliquées à un autre exercice.

L'exercice financier ne se confond pas avec l'année civile : il embrasse non seulement l'étendue de celle-ci, mais en outre une période de temps pendant laquelle il est possible encore d'effectuer des recettes et de solder certaines dépen-

ses pour terminer les opérations budgétaires prévues. Sous l'ancien régime, le mot *exercice* n'était pas encore employé dans ce sens particulier : on distinguait alors les années financières, non pas comme aujourd'hui par la date des comptes, mais par la personne des comptables qui avaient successivement « l'exercice » des charges les plus importantes dans les finances. Aujourd'hui, ce système des receveurs biennaux ou alternatifs étant tombé en désuétude, on entend seulement par *exercice* la période d'exécution des services d'un budget (article 4 du décret du 31 mars 1862), période dont la durée est fixée maintenant, après des solutions législatives différentes, à quinze mois : du 1^{er} janvier au 31 mars de l'année qui suit celle où le budget est appliqué.

La conséquence du principe de spécialité est la nécessité pour le Conseil municipal de voter en cours d'exercice des crédits nouveaux lorsque la dotation d'un service se trouve insuffisante, mais nous verrons, en traitant du budget supplémentaire, qu'il n'y a pas là une atteinte à l'unité essentielle du budget.

SECTION II. — Histoire du budget communal.

L'étude rapide de l'histoire des origines du budget communal moderne montre comment les rois de France du XVI^e au XVIII^e siècle, intéressés au bon fonctionnement des finances locales, plutôt encore que pénétrés de l'importance générale d'une sage administration de celles-ci,

ont réalisé en partie l'unité de notre pays par la réforme de l'administration financière municipale. L'œuvre commencée sous l'ancien régime, fut reprise par la Révolution, qui créa de toutes pièces la commune moderne par le décret du 14 décembre 1789 ; et enfin elle fut achevée par la législation plus récente, dont l'expression dernière est la loi du 5 avril 1885, après celle de 1837.

Le budget communal préparé, voté et réglé suivant des règles uniformes pour toute l'étendue de la France, n'existe à proprement parler que depuis la loi du 11 frimaire an VII et l'arrêté de thermidor an X. On peut cependant lui découvrir une origine plus lointaine dans les états de prévision des dépenses dressés conformément à l'édit d'avril 1683.

Cet important édit, qui fut l'une des principales mesures de centralisation réalisées par Louis XIV dans l'administration de la France, eut sa source dans des réformes antérieures, qui se placent dans la période qui va de l'affranchissement des communes jusqu'au XVII^e siècle.

1^{re} PÉRIODE : *Du XI^e au XVII^e siècle.* — Dès la seconde moitié du XI^e siècle commencèrent la résistance des villes contre les seigneurs, et ces luttes, souvent longues et sanglantes, qui permirent aux principales cités de la France de conquérir leur indépendance.

Tandis que dans le midi, le souvenir des anciens municipes romains avait fait naître les municipalités consulaires jouissant d'une autonomie complète, les guerres contre les seigneurs dans le nord aboutirent à l'affranchissement de plusieurs cités gallo-romaines qui devinrent les villes de

communes ou communes jurées (Laon, Beauvais, Noyon) : elles se firent reconnaître dans des chartes arrachées aux seigneurs ou consenties par eux, de nombreux privilèges, comme le gouvernement civil et militaire, la haute juridiction, la haute police, l'exemption d'impôts, les finances propres, la faculté de s'imposer, etc. ; en somme, c'était réaliser une indépendance presque absolue, et former comme les municipalités consulaires de véritables petites républiques dans l'Etat. — Les villes prévôtales ou privilégiées (les seules peut-être avec lesquelles la commune d'aujourd'hui pourrait avoir un vague lien de parenté) (1), soumises au prévôt du seigneur, et sans juridiction à elles, étaient encore largement avantagées par les chartes ; notamment elles réglaient les tailles, votaient et prélevaient leurs ressources, et d'une façon générale étaient libres de dépenser et d'administrer leurs biens (charte de Lorris en Gâtinais).

La plus grande diversité régnait dans l'organisation de ces diverses sortes de communes ; celles du midi et du centre, différentes entre elles, ne ressemblaient pas à celles du nord, les chartes constataient des privilèges différents, des droits plus ou moins étendus presque pour chaque cité, et l'administration municipale, principalement au point de vue financier, variait suivant les communes ; aussi, comme l'a dit M. de Tocqueville : « Quand on jette un coup d'œil sur l'administration du royaume à cette époque, tout y paraît diversité de règles et d'autorités, en-

(1) Béquet, *Rép. de dr. adm.*, t. 5, V^o Commune.

chevèirement de pouvoirs ; la France est couverte de corps administratifs ou de fonctionnaires isolés qui ne dépendent pas les uns des autres. Les villes ont des constitutions qui ne se ressemblent pas ; les magistrats portent des noms différents ou puisent leurs pouvoirs à différentes sources ; ici un maire, là des consuls, ailleurs des syndics, les uns choisis par le roi, d'autres par le seigneur, d'autres élus par leurs concitoyens » (1).

L'indépendance des communes ne devait pas toujours assurer leur prospérité : l'aristocratie bourgeoise et la démocratie populaire des petites républiques représentées par les communes jurées reproduisirent plus d'une fois les violences des châteaux féodaux, et à cet état de choses, vinrent encore s'ajouter l'irresponsabilité et les malversations des magistrats municipaux, comme nous le rapporte Beaumanoir. D'autre part les finances communales étaient loin d'être florissantes : alimentées par les revenus judiciaires, par ceux des propriétés communales, par les impôts directs et indirects (d'un rendement fort mauvais à cause des nombreux abus), elles avaient des ressources souvent insuffisantes pour supporter les lourdes charges dont elles étaient grevées (2) ; aussi, dès le XIII^e siècle, beaucoup de

(1) De Tocqueville, *Ancien Régime et Révolution française*, éd. 1877, p. 50.

(2) « Les recettes des communes étaient insuffisantes à couvrir les dépenses, l'équilibre financier n'existait pas. Les gens de commune ne connaissaient pas le budget, c'est-à-dire la balance approximative des recettes et des dépenses ; ils recevaient et dépensaient au jour le jour. » En général, les principales dépenses des communes étaient : le paiement de la concession des franchises par le seigneur ou le roi, la redevance pour la

communes obérées étaient-elles obligées d'emprunter pour acquitter leurs dettes (1).

Dans ces conditions, certaines communes jurées abandonnèrent peu à peu au roi une plus grande part de leur gouvernement, et ainsi la constitution des villes de communes tendit à se rapprocher de celle des villes prévôtales, sous Louis VIII, Louis IX et Philippe le Hardi (2). D'autre part, à cette époque le pouvoir royal, dont la révolution communale avait facilité l'intervention au moins dans ses Etats, commença à user du droit qu'il s'était attribué de modifier et reviser les chartes aussi bien que de les confirmer. Après Philippe-Auguste, zélé protecteur des franchises municipales, une politique différente fut inaugurée en effet, par ses successeurs, qui profitèrent de la mauvaise gestion des finances municipales pour imposer aux communes le contrôle du pouvoir central. Saint Louis, tout d'abord, dans une ordonnance générale de 1256 porta le premier coup aux privilèges politiques et financiers des communes : il obligea les magistrats municipaux à venir annuellement lui rendre compte des deniers des villes prévôtales, il soumit la levée des tailles, et l'établissement des octrois à la nécessité de l'autorisation royale et établit

confirmation par chaque nouveau titulaire, la taille, les impôts, les dons, les amendes à payer au seigneur. Voir Luchaire, *Les Communes françaises sous les Capétiens*, éd. 1890, p. 190 et suiv.

(1) La situation financière des municipes romains n'avait pas été plus prospère que celle des communes françaises aux XII^e et XIII^e siècles ; voir Giraud, *Essai sur l'histoire du droit français au moyen âge*, éd. 1846, p. 143, 1^{er} vol.

(2) Vuitry, *Régime financier de la France avant la Révolution*, éd. 1883, vol. 3, p. 431 et suiv.

que d'une façon générale, les prévôts et autres officiers royaux surveilleraient la gestion financière des villes privilégiées (1). Or cet acte royal qui pour la première fois enlevait à des communes le droit d'administrer leurs finances, devait être l'origine de la centralisation à laquelle travaillèrent les rois dès le XV^e siècle. Il fut suivi en effet d'autres ordonnances de Philippe le Bel et de ses fils, en vertu desquelles les officiers royaux intervinrent plus activement dans l'administration des villes et ainsi peu à peu « les différences entre la constitution des communes et celle des villes prévôtales s'effacèrent, sous le développement de la tutelle royale (2) ».

Avec les premiers Valois, qui continuèrent cependant à confirmer et à reconnaître des privilèges (3), l'influence

(1) Ordonnance sur l'administration municipale des bonnes villes, 1256 Isambert, *Anciennes lois françaises*, t. I, p. 277... Derechief nous ordenons que li noviaux maires, et li viez et quatre des preud'hommes de la ville, des quiex quatre li uns, ou le deux qui auront receu, ou despandu cette année les biens de la ville veignent à Paris à nos gens aux Octaves de la St-Martin en suivant pour rendre compte de leurs recettes et de leurs dépens. Derechief, nous ordenons et deffendons sur corps et sur avoir à nos communes et à nos bonnes villes que il ne present ni ne doignent à nulle manière de prest, ne de don, fors vin en potz ou en bariz, sans notre congïé. Derechief, nous ordenons que cil qui font les dépens en nos bonnes villes et qui font les paiements et les emprunts, que ils ne retieignent nuls des deniers de la ville par devers euls, forsque cil qui font les dépens. Et cil n'en ait ensemble plus de vingt livres.

(2) Vuitry, *op. cit.*

(3) Raynouard, dans son *Histoire du droit municipal* (éd. 1829, p. 430 et suiv.), parle à plusieurs reprises de la protection du régime municipal par les rois de la 3^e dynastie, et lorsqu'il constate l'abolition ou la suspension du droit municipal dans certaines villes, notamment sous les Valois, il prétend que c'est là une mesure de haute police, mais pas une mesure de législation ; toutefois l'auteur ne généralise pas au point de nier le courant marqué déjà dans le sens de la centralisation.

royale s'exerça plus directement encore sur les diverses branches de l'administration municipale, si bien qu'au XIV^e siècle, la commune, tout en jouissant toujours de son administration particulière, en gardant ses finances avec ses ressources propres, dépendait dès lors des agents royaux. Les obligations imposées par St Louis aux villes prévôtales, pour assurer le contrôle de la couronne dans les finances locales, furent ainsi peu à peu généralisées ; « et la grande insurrection communale aboutit alors à une liberté réglée, compatible avec la centralisation et l'action du pouvoir royal (1) ».

L'œuvre de la royauté se poursuit aux XV^e et XVI^e siècles : parmi les édits et ordonnances tendant à augmenter encore la centralisation, citons en particulier l'édit de Crémieu (2) (juin 1536) établissant que les baillis et sénéchaux seront désormais chargés de l'examen et de la clôture des comptes des communes ; puis l'ordonnance générale rendue sur les plaintes, doléances et remontrances des États assemblés à Orléans (janvier 1560) : elle abroge l'édit de juin 1555 relatif au contrôle, par des conseillers généraux, superintendants, de l'emploi des deniers communs destinés

(1) Vuitry, *op. cit.*

(2) Edit, 19 juin 1536. Isambert, t. 12, p. 509 : ... Ordonnons aussi qu'es élections qui seront faites des maires et eschevins, consuls et autres ayant administration des affaires communes, nosdits baillifs, seneschaux et autres juges président et concluent respectivement, reçoivent le serment et procèdent à l'institution selon les statuts et ordonnances des villes et lieux par nous concédez, approuvez et confirmez. Et par nosdits baillifs, seneschaux ou leurs lieutenants, seront examinés et clos les comptes des deniers communaux et octrois, et auront la cognoissance des procez et différens qui seront muez pour raison d'iceux.

à la défense, à l'entretien, à la décoration des villes, et elle rend l'administration des deniers communs aux maires, échevins et conseillers des villes, sous le contrôle des bailles et sénéchaux.

2^e PÉRIODE : *Du XVII^e siècle à la Révolution.* — Après de nouveaux efforts tentés par Sully pour restreindre les libertés municipales, s'ouvre la seconde période de l'histoire financière des communes : au XVII^e siècle en effet, le pouvoir royal fait le dernier pas dans la voie de la centralisation administrative, et le gouvernement absolu de Louis XIV réalise le triomphe de cette organisation qui devait durer jusqu'à la fin de l'Ancien régime et dont l'expression dernière allait être, en matière de finances, l'établissement des budgets locaux par les intendants. « Encore, dit de Tocqueville, si cette étroite dépendance des villes avait préservé leurs finances, mais il n'en est rien ; on avance que, sous la centralisation, les villes se ruineraient aussitôt, je l'ignore, mais il est certain que dans le XVIII^e siècle, la centralisation ne les empêchait pas de se ruiner. Toute l'histoire administrative de ce temps est pleine du désordre de leurs affaires (1) ».

Colbert, devenu contrôleur général des finances, s'était cependant préoccupé d'assurer l'ordre et l'économie dans la gestion des finances municipales ruinées par les aliénations et les emprunts, mais les sages réformes qu'il fit adopter ne devaient pas être suffisantes pour empêcher

(1) De Tocqueville, *op. cit.*, p. 68.

dans l'avenir le retour d'une situation fort embarrassée. — Tout d'abord, Colbert subordonna à l'autorisation royale la validité des dettes nouvelles des communes (ordonnance de 1662) ; il ordonna la vérification et la liquidation de leurs dettes anciennes (1) ; puis il remplit leurs caisses par la restitution d'une moitié des octrois et la possibilité qu'il leur laissa de racheter leurs biens aliénés depuis 1620 (Ord. de 1663 et 1667). Mais ces mesures n'arrêtèrent pas la débâcle des finances communales obérées par le service de nombreux emprunts, aussi Louis XIV dut-il porter une nouvelle et grave atteinte aux libertés municipales par l'édit du 12 avril 1683 (2).

Cet important édit était destiné, disait le roi dans le préambule, à restreindre, par un bon règlement, la liberté trop grande que les villes et communautés avaient eue de s'endetter par le passé. Il contenait trois sortes de dispositions : les unes venaient restreindre le droit d'emprunt des communes en le soumettant à l'autorisation royale, les autres établissaient que les dépenses ordinaires devaient être prises d'abord sur les revenus des biens patrimoniaux, et, à défaut de ceux-ci seulement, sur des impositions extraordinaires votées par l'assemblée des contribuables ;

(1) Alex. Thomas, *Une province sous Louis XIV*, p. 238 à 245. — D'après cet auteur, la vérification des dettes fut comme une vaste mesure de suspicion qui vint frapper à l'improviste tous les administrateurs municipaux ; elle jeta le trouble dans les villes, mais elle corrigea les abus et les désordres en les punissant dans la personne et dans les biens de ceux qui en avaient profité.

(2) Isambert, t. 19, p. 420 : *Édit portant règlement pour les dettes des communautés*.

enfin en troisième lieu, l'édit de 1683 prescrivait aux maires, échevins, ou consuls de remettre aux intendants et commissaires départis, un état des revenus de leur commune avec les baux des dix dernières années, les comptes qui en avaient été rendus et autres pièces nécessaires : sur la représentation de ces actes, les intendants devaient dresser et arrêter un état des dépenses ordinaires, en ayant soin de comprendre parmi celles-ci un fonds fixe et annuel pour l'entretien des villes et autres dépenses nécessaires (1).

Cette dernière disposition a une réelle importance car elle est l'origine du budget communal, dont les états de prévision ont été la forme primitive. — Avant 1683 en effet, la plupart des villes tenaient sans doute une comptabilité plus ou moins rigoureuse des recettes perçues et des dépenses faites, car c'est là une des conditions indispensables à l'administration de toute cité ; il est même probable, comme les termes de l'édit permettent de le conjecturer (2), que certaines communes avaient déjà fixé leurs recettes et dépenses en une sorte de budget préalable ; mais à aucune époque jusque-là, le pouvoir royal n'avait or-

(1) Les intendants arrêtent les états en question « si les sommes y contenues n'excèdent celles de 4000 livres pour les villes dans lesquelles il y a parlement, cour des aides, ou chambre des comptes, 2000 livres pour les villes dans lesquelles il y a présidiaux, bailliages ou sénéchaussées, 1000 livres pour les moindres villes, et 300 livres pour les gros bourgs fermés ; et en cas qu'elles montent à plus grandes sommes, ledit état sera par eux envoyé au conseil (du Roi) pour y être pourvu ainsi qu'il appartiendra.

(2) La teneur de l'édit est en effet celle-ci : « Sur la représentation des dits actes, il sera dressé par les dits sieurs intendants et commissaires départis, si fait n'a été, un état des dépenses ordinaires etc. »

donné, comme mesure générale, l'établissement d'états de prévision. — Désormais l'institution était donc consacrée. Mais la législation de 1683 n'était applicable qu'aux villes et bourgs fermés des 18 généralités du royaume ; elle ne prescrivait que des états de dépenses et pas d'états de recettes ; enfin elle omettait de statuer sur le renouvellement de cette opération dont elle chargeait, non pas les magistrats municipaux, mais les intendants agents du pouvoir central : ce sont là autant de différences profondes entre les états de prévision du XVII^e siècle et le budget communal moderne, ce sont autant de lacunes que de nombreuses lois administratives devaient combler peu à peu, surtout depuis 1789.

L'ancien régime ne devait dans la suite réaliser que des réformes sans grande importance pour l'administration financière des communes : un édit d'août 1764 (1) reproduisit en grande partie les dispositions de 1683, mais en les rendant applicables aux villes et bourgs de 4500 habitants au moins ; puis un autre édit de mai 1765 établit la nécessité d'états de prévision pour les recettes comme

(1) Isambert, t. 22, p. 405 : Edit portant règlement pour l'administration des villes et principaux bourgs du royaume : « ...Voulons qu'après que les dites dépenses auront été déterminées par nos lettres patentes, elles ne puissent être augmentées dans la suite, si ce n'est dans les cas urgents, avec les formalités prescrites... ». — Voir en outre les articles 14 à 22 sur la nécessité d'une délibération des notables soumise au contrôleur général et au besoin approuvée par le roi pour accorder des pensions ou gratifications, pour faire de grosses réparations aux biens communaux, pour réaliser des acquisitions, opérer des aliénations ou des emprunts ; article 24 sur la nécessité de la délibération et de l'autorisation du roi pour fournir aux charges des villes en cas d'insuffisance des biens patrimoniaux, etc.

pour les dépenses, et il étendit cette mesure à toutes les villes et bourgs du royaume sans exception (1). — Cependant, malgré ces efforts qui tendirent à généraliser l'édit de 1683 et à élargir sa sphère d'application, les états de prévision continuaient à être dressés pour une période de temps indéterminée : ils n'étaient donc pas tenus au courant des besoins des communes, ni rectifiés suivant les variations de leurs ressources, et par conséquent ils ne pouvaient constituer que des documents incomplets, peu propres à servir de base à une sage organisation des finances locales. Cette insuffisance de la réforme a sa source dans le but poursuivi par le pouvoir royal, qui, en astreignant les communes aux états de prévision, avait voulu opérer l'extinction de leurs dettes anciennes, plutôt encore que d'enrayer le développement excessif des dépenses et d'assurer ainsi la prospérité communale dans l'avenir (2).

Sans qu'aucun progrès fût réalisé, la fin de l'ancien régime arriva : il était en effet trop tard quand, lors de l'édit de 1787, Calonne et Brienne, mettant en œuvre le régime municipal conçu par Turgot, donnèrent à des assemblées locales la plus grande partie des pouvoirs arbitraires des intendants ; la Révolution était déjà menaçante

(1) Isambert, t. 22, p. 434 : Edit portant règlement pour l'exécution de celui d'août 1764.

(2) Béquet, *Répertoire de droit administratif*, V^e Communes, t. 6, p. 248. Voir en outre les articles 49 et 50 de l'édit de 1765, comme du reste le titre de l'édit de 1683.

et allait bientôt doter la France d'une nouvelle organisation administrative et financière.

3^e PÉRIODE : *De 1789 à 1884.* — La Révolution tendit à l'établissement d'une législation générale et uniforme, partout la même et la même pour tous : c'était la réalisation de l'idée qui s'était propagée peu à peu, et que depuis le XVII^e siècle on trouvait non seulement chez les gouvernants mais encore chez les gouvernés (1).

Pour arriver à cette unité en matière de finances, il fallait surtout effacer la division des classes et l'inégalité des Français devant l'impôt. Aussi la Constituante, dès la nuit du 4 août, abolit-elle tous les privilèges, non seulement ceux des individus, mais encore ceux des villes et communautés qui devaient désormais « demeurer confondus dans le droit de tous les Français » (art. 10 décret du 4 août 1789). — L'obligation de donner aux communautés une organisation régulière et générale était la conséquence directe de cette déclaration, et ce fut en effet l'objet du décret du 14 décembre 1789 qui substitua à la centralisation de l'ancien régime des administrations locales un peu moins indépendantes que celles des villes jusqu'au XVI^e siècle (2).

(1) De Tocqueville, *op. cit.*, p. 116 et suiv.

(2) D'après le décret du 14 décembre 1791 l'organisation des municipalités comprenait : le corps municipal sous la présidence du maire pour l'administration active, et le conseil général de la commune chargé de la délibération. D'autre part, contrairement aux traditions de l'ancien régime, les autorités municipales avaient deux sortes de fonctions : les unes propres au pouvoir municipal (gestion des biens et revenus, règlement des dépenses payables avec les deniers communaux, etc.) (art. 50) ; les autres

Dès 1791 d'autre part, la Constituante eut à se préoccuper de la situation financière des communes : avant de chercher à l'améliorer par des réformes, elle prescrivit d'abord aux municipalités, pour connaître l'étendue de leur passif, de dresser des états détaillés de leurs revenus patrimoniaux ou d'octroi, de leurs dettes antérieures et de leurs dépenses annuelles ; puis, pour faire face aux premières nécessités et remplacer les octrois, elle les autorisa à vendre leurs biens patrimoniaux, à emprunter par obligations remboursables et à percevoir par élargement sur les rôles des impositions ordinaires de 1790 les sommes nécessaires à acquitter pendant 3 mois les dépenses indispensables (1).

La constitution de l'an III vint bientôt faire disparaître l'indépendance des communes et prit le canton comme unité administrative inférieure, jusqu'au moment où la loi du 28 pluviôse de l'an VIII rendit à la commune son individualité, mais en la rattachant au pouvoir central par les liens d'une très étroite centralisation. — C'est durant cette période que furent commencées les véritables réformes dans les finances locales : le Directoire classa d'abord les dépenses municipales (c'est-à-dire de l'administration de canton) et communales, et détermina limitativement les unes et les autres dans la loi du 15 frimaire an VI (2) ;

propres à l'administration générale et déléguées aux corps municipaux sous l'autorité des assemblées de district et de département.

(1) Décret des 29 mars-3 avril 1791 : Duvergier, t. II, p. 277 ; et décret du 8-10 août 1791 : Duvergier, t. III, p. 208.

(2) Loi du 15 frimaire an VI sur la comptabilité publique et notamment

puis dans l'importante loi du 11 frimaire an VII sur le mode d'administration des recettes et dépenses départementales, municipales et communales, furent posées les règles fondamentales du budget communal moderne. D'après l'article 18 de cette dernière loi, en effet, les administrations municipales devaient arrêter l'état détaillé des dépenses de chaque commune de leur ressort et celui par aperçu de leurs revenus en dehors des contributions publiques; puis les envoyer à l'administration centrale, qui, après les avoir vérifiés, les leur retournait pour la répartition des dépenses entre les diverses communes. Cette mesure constituait le premier essai véritable de budgets locaux : elle n'avait pas un caractère exceptionnel comme lors de l'édit de 1683, ni purement provisoire comme en 1791 (décret du 29 mars); au contraire la loi de l'an VII en consacrait la périodicité en disposant que *chaque année les états devaient être fournis avant le 30 thermidor*.

— Cette même loi établissait en outre que les recettes communales seraient faites par le percepteur des contributions foncière et personnelle, et que les dépenses seraient acquittées par lui sur les mandatements de l'agent municipal, jusqu'à concurrence de l'état dûment arrêté.

Toutes ces règles sur l'établissement du budget et sur son exécution n'ont pas cessé de rester en vigueur, et le principal changement vient de ce que la loi de pluviôse

celle des communes : Duvergier, t. 10, p. 152. D'après l'article 5, les dépenses communales sont les écoles primaires, les gardes champêtres, l'entretien des pavés et la voirie, la remise des percepteurs et toutes autres dépenses intéressant les citoyens des communes.

an VIII, en substituant la commune au canton comme unité administrative, lui a rendu applicables toutes les dispositions ci-dessus : c'est ainsi qu'il n'y a plus de budgets municipaux (au sens de la loi de l'an VII), mais des budgets communaux, préparés par le maire, administrateur de la commune et ordonnateur à la place de l'agent municipal.

Cette législation fut complétée d'abord par l'arrêté du 4 thermidor an X (1), qui posa définitivement les principes suivants : préparation par le conseil municipal d'un aperçu des recettes et des dépenses (art. 2 et 3), division de cet aperçu en chapitres suivant la nature des unes et des autres (art. 11), nécessité de l'équilibre entre la dépense présumée et le revenu présumé (art. 8), transmission par le maire au sous-préfet qui examine l'état et le fait passer avec son avis au préfet, enfin règlement définitif par le préfet (art. 14). L'exécution de cet important arrêté donna lieu à un nouvel arrêté du 17 germinal an XI (2), qui, substituant pour la première fois le mot budget à l'ancienne appellation de l'édit de 1683, a eu pour but de

(1) Arrêté du 4 thermidor an X relatif à une convocation extraordinaire des conseils municipaux : Dalloz, *Rép.*, t. XI, V^o *Commune*, p. 202.— Beaucoup de communes avaient refusé de rédiger leur budget, conformément à la loi de l'an VII ; d'autres, ne s'imposant jamais, n'entretenaient pas leurs bâtiments communaux ni leurs chemins, aussi pour faire connaître à l'administration supérieure leurs besoins et leurs ressources était-il nécessaire de réunir les conseils municipaux et de leur faire dresser le bilan de leur fortune. Malgré ces circonstances, l'arrêté de thermidor an X contient des dispositions générales et statue pour l'avenir.

(2) Arrêté du 17 germinal an XI relatif aux dépenses des communes : Dalloz, *Rép.*, *loc. cit.*, p. 206.

rétablir dans les finances locales « l'ordre, l'uniformité, l'économie sage qui empêche les dépenses d'excéder les revenus et qui applique ces revenus aux besoins réels des communes et aux objets d'utilité publique ». Pour atteindre ce résultat, indiqué par les considérants qui le précèdent, l'arrêté en question, attachant la plus grande importance à la proportionnalité des dépenses aux recettes, disposa que dans toutes les villes ayant 20,000 francs de revenus, les budgets devraient être dressés conformément à des tableaux imprimés et comprendraient : un chapitre de dépenses (ordinaires ou imprévues), dites *fixes* parce que le montant n'en pourrait pas dépasser la somme réglée sur la base de l'article 1^{er} (art. 2) ; et, d'autre part, un second chapitre, divisé en titres distincts, pour les dépenses *variables*, que le gouvernement se réservait d'approuver, d'ajourner ou de réduire.

L'arrêté de germinal an XI consacrait donc deux points importants : il indiquait un critérium de division des dépenses afin d'assurer l'ordre et l'uniformité dans les budgets communaux ; et d'autre part, il posait d'une façon formelle le principe du droit d'intervention possible du gouvernement quant au maintien ou à la réduction des dépenses, qui, à raison de leur caractère accidentel et secondaire, n'étaient pas soumises à une limitation légale.

Toutes ces règles étaient d'une bonne administration, mais elles soulevèrent dans un certain nombre de communes des résistances, qui toutefois furent vaines : un arrêté

du 6 frimaire an XIII (1) vint, en effet, obliger ces villes à envoyer chaque année au ministre de l'intérieur (avant le 1^{er} prairial), leur budget afin que celui-ci fût présenté à l'Empereur avant l'époque des paiements et recouvrements. De même le décret du 12 août 1806 (2) eut encore pour but de hâter l'envoi des états budgétaires, en même temps que d'en corriger certaines obscurités. Comme l'indiquait l'article 5, à ce décret était annexé un tableau détaillé, dans lequel la dénomination de dépenses ordinaires et extraordinaires était substituée à celle de dépenses fixes et variables, et qui au reste comportait les cinq titres suivants :

T. I : *Hospices* : Chapitre 1^{er} : Dettes des hospices. — Chapitre 2 : Dépenses annuelles.

T. II : *Dettes municipales* : Chapitre unique : De la dette municipale.

T. III : *Recettes* : Chapitre 1^{er} : Recettes extraordinaires. — Chapitre 2 : Recettes extraordinaires.

T. IV : *Dépenses municipales ordinaires* (ou annuelles) : 8 chapitres.

T. V : *Dépenses municipales extraordinaires* (ou imprévues) : 8 chapitres dont le dernier est réservé à l'arriéré, c'est-à-dire aux reports des dépenses non soldées.

(Dans ce tableau, les 2 titres relatifs aux dépenses contiennent diverses colonnes pour l'indication : des sommes allouées l'année précédente, des sommes proposées par le Conseil municipal, par le sous-préfet, par le préfet, par le

(1) Dalloz, *Rép.*, loc. cit., p. 209.

(2) Dalloz, *Rép.*, loc. cit., p. 212.

ministre de l'intérieur, et des sommes accordées par Sa Majesté.)

Ce modèle fut employé sans changement pour tous les budgets municipaux durant dix années, et ce fut l'instruction ministérielle du 10 mai 1816 (1) qui y apporta d'abord des modifications : elle supprima les deux premiers titres, pour que le budget ne contînt plus que les objets sur lesquels le roi devait prononcer : évaluation des recettes d'un côté, et de l'autre fixation des dépenses ; et en outre elle réduisit à sept le nombre des chapitres des deux derniers titres, devenus dès lors titres II et III. Le ministre de l'intérieur continua néanmoins à faire rentrer l'arriéré dans les dépenses extraordinaires (chapitre 7) ; mais, pour la première fois, il insista dans sa circulaire afin que « les conseils municipaux évitassent de faire des changements dans les crédits affectés aux dépenses ordinaires, et que, chaque article devenant dans la suite à peu près constant, on parvînt à déterminer à peu de chose près, la somme totale que coûtent les besoins de cette nature ».

Le perfectionnement des méthodes et des formules d'écritures que le ministre des finances introduisait incessamment dans les diverses parties de son service se répandit d'une façon générale dans les gestions de deniers publics liées à son administration. Puis l'ordonnance du 23 avril 1823 (2) fit profiter la comptabilité communale des utiles

(1) *Recueil des circulaires et instructions du ministre de l'intérieur de 1797 à 1821*, t. III, p. 32.

(2) Dalloz, *Rép.*, *loc. cit.*; p. 224 ; et Duvergier, t. 24, p. 289.

dispositions de celle du 14 septembre 1822 (1) : après avoir, dans son article 1^{er}, rappelé la force impérative et restrictive des prévisions budgétaires de recettes et de dépenses, ainsi que le principe de la spécialité dans l'objet, elle fixa en effet à deux années la durée de l'exercice financier, qui désormais devait comprendre l'année qui lui est propre, plus « l'année de tolérance » durant laquelle se termineraient les opérations de recouvrement et de paiement. Le ministre de l'intérieur, en commentant l'ordonnance de 1823 dans une instruction aux préfets en date du 25 septembre 1824 (2), a eu soin d'insister sur l'importance de cette limitation de l'exercice : il a montré que les dépenses extraordinaires effectuées sans délai et appartenant nécessairement à l'exercice courant, pouvaient être faites seulement avec les ressources de cet exercice ou de l'exercice précédent ; que par suite avant la fixation de la durée précise de l'exercice, il n'était pas possible « de reconnaître la situation des opérations faites ou restant à faire d'après chaque budget, ni de soumettre ce budget à un règlement définitif ; et qu'ainsi l'on se trouvait dans l'obligation de laisser indéfiniment les crédits à la disposition des ordonnateurs jusqu'à l'entier achèvement des dépenses ».

L'instruction ministérielle du 15 décembre 1826 est venue encore ajouter à celle de 1824 et développer l'application de l'ordonnance de 1823 en précisant les devoirs des administrateurs et comptables municipaux pour tout ce

(1) Duvergier, t. 24, p. 137.

(2) *Recueil des circulaires*, t. V, p. 262.

qui concerne le vote du budget, le règlement de chaque exercice, l'assiette et la perception des produits, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement des dépenses, ainsi que la forme et la justification des comptes. Et ainsi l'ordre le plus régulier, la comptabilité la plus sévère ont préparé l'économie et fondé la prospérité des finances spéciales, comme de celles de l'Etat (1).

Certaines modifications parurent cependant encore nécessaires quelques années plus tard : elles furent réalisées par une importante ordonnance royale du 1^{er} mars 1835 (2). La portée de cette nouvelle réforme a été indiquée en des termes très nets par le ministre de l'intérieur d'alors, dans une circulaire du 10 avril 1835 (3) : d'après l'ordonnance de 1823, l'exercice financier n'était clos qu'au 31 décembre de l'année suivante, c'était donc seulement dans les premiers mois de la troisième année que la situation de cet exercice pouvait être définitivement établie et connue, c'est-à-dire à une époque où le budget de cette dernière année était déjà arrêté ; ce qui ne permettait dès lors de reporter l'excédent de l'exercice clos qu'au budget de la quatrième année. Ainsi l'excédent de l'exercice 1832, clos le 31 décembre 1833 fut reporté au budget de 1835 seulement. De là, un retard inévitable dans l'emploi des excédents disponibles, et par suite de graves embarras pour les services

(1) Audiffret (marquis d'), *Système financier de la France*, édit. 1854, t. I, p. 243.

(2) Dalloz, *Rép.*, *loc. cit.*, p. 235.

(3) *Bull. off. des circulaires et instructions du Ministère de l'Intérieur*, année 1835, p. 305.

municipaux, d'autant plus que les moins-values dans les recettes entraînaient souvent la consommation du boni avant qu'il ne pût figurer dans un budget. Il était donc devenu nécessaire de fixer la clôture à une époque de la deuxième année calculée de telle façon que, tout en laissant aux administrateurs locaux le temps de compléter la liquidation et le paiement des diverses dépenses, l'on pût cependant reporter au budget en cours d'exécution l'excédent de l'exercice clos.

Ce problème a été résolu par l'ordonnance de 1835 qui, dans son article premier, a établi que la clôture de l'exercice financier aurait lieu désormais au 30 juin de la deuxième année pour les communes justiciables de la Cour des comptes (c'est-à-dire pour celles ayant plus de 10.000 francs de revenus), et pour toutes les autres au 31 mars. Cette distinction n'eut, d'ailleurs qu'une existence éphémère, puisqu'elle fut supprimée dès 1843 ; et l'établissement d'une époque uniforme (le 31 mars) pour la clôture de tous les exercices financiers des communes eut pour résultat de donner plus de force à la règle nouvelle : celle-ci résultait d'une de ces importantes améliorations que la pratique désormais constante des budgets communaux avait permis de réaliser peu à peu, et elle devait subsister dans notre législation. Elle constituait du reste un réel progrès, surtout qu'elle était complétée par la disposition finale de l'article 1^{er} de l'ordonnance, aux termes de laquelle les reports des restes à payer pour l'exercice antérieur ne devraient plus constituer dans le budget suivant le chapitre 7 du ti-

tre III (de l'arriéré), mais seraient à l'avenir insérés au budget en cours, en même temps du reste que les fonds non encore recouverts et l'excédent de l'exercice clos.

Ce rapport devait être fait dans deux nouveaux chapitres pour conserver la trace de l'origine des allocations ; et par suite le budget communal devait comprendre dans son cadre général :

TITRE PREMIER.

Chapitre I : — Recettes ordinaires.

Chapitre II : — Recettes extraordinaires.

Chapitre III (nouveau) : — Recettes supplémentaires :
Section 1^{re} : Report de l'excédent de l'exercice clos, c'est-à-dire le montant des sommes provenant de crédits annulés faute d'emploi au budget précédent ; plus les restes à recouvrer de l'exercice clos. — Section 2^e : Recettes non prévues au budget primitif et autorisées supplémentairement dans l'année.

TITRE DEUXIÈME.

Chapitre I : — Dépenses ordinaires.

Chapitre II : — Dépenses extraordinaires.

Chapitre III (nouveau) : — Dépenses supplémentaires :
Section 1^{re} : Reports des restes à payer (faute de solde avant le 31 mars des dépenses engagées au 31 décembre précédent). — Section 2^e : Dépenses nouvelles autorisées en cours d'exercice (Imputation sur les crédits annulés faute d'emploi au 31 décembre et votés à nouveau) (1).

(1) Circulaire du 10 avril 1835, *loc. cit.* ; — voir en outre pages 307 et

La constitution de ces deux chapitres additionnels, permettait par conséquent de faire figurer à part les nouvelles recettes et dépenses, sans cependant les distraire du tableau d'ensemble dont elles devaient faire partie ; et ainsi il n'était plus besoin comme auparavant de faire subir au budget primitif aucune modification, aucun remaniement en cours d'exercice.

Ce fut là l'origine du budget supplémentaire qui resta toujours en usage depuis 1835, et dont nous aurons bientôt à nous occuper, en étudiant la division et le vote du budget dans la législation actuelle. —

Le budget communal acquit donc ainsi en 1835, sa forme définitive : d'un côté prévision des recettes et des dépenses pour une année, de l'autre report des restes à payer et à recouvrer provenant du budget précédent, tel fut, à grands traits, l'ensemble qu'il devait désormais comporter.

En effet, la loi fondamentale du 18 juillet 1837, qui vint pour la première fois réglementer d'une façon complète cette vaste matière de l'administration municipale, ne fit guère, au point de vue des finances, que rassembler et consacrer la plupart des règles éparses contenues dans les textes de la législation antérieure. Sans doute, au nom du libéralisme de la Restauration, elle réagit contre la centralisation excessive sur laquelle reposait le remarquable système administratif conçu par le génie de Napoléon I^{er} ;

suivantes les tableaux indiqués pour les états des restes à payer, pour les états de situation du receveur, pour le compte administratif du maire, et pour le budget (modèles 5 à 8).

mais, si elle a limité les cas dans lesquels l'administration supérieure exerçait sa surveillance sur la gestion des finances communales, elle a maintenu et affirmé le principe qui reconnaissait à l'autorité supérieure seule le droit d'approuver et de rendre exécutoires les délibérations des conseils municipaux sur le budget (1). D'autre part, elle n'a apporté aucun changement à la forme du budget communal (2), et elle a conservé la division en budget primitif et supplémentaire (3), ainsi que le classement antérieurement établi pour les recettes et les dépenses.

Après 1837, les circulaires ministérielles n'ajoutèrent à la législation du budget communal que des prescriptions de détails sans grande importance (4). D'autre part, le décret des 25-30 mars 1852 sur la décentralisation et la loi du 24 juillet 1867 laissèrent subsister dans son ensemble la législation de 1837 et ne la modifièrent que sur certains points particuliers, comme nous le verrons bientôt.

(1) Voir articles 19 et 20.

(2) En effet le modèle de budget rédigé par le ministre de l'intérieur en 1838 dans la circulaire du 18 octobre (*Bulletin officiel des circulaires*, année 1838, p. 305) est presque la reproduction de celui que contenait la circulaire ci-dessus indiquée, du 20 avril 1835.

(3) Voir articles 33 et 34.

(4) Les principales circulaires ministérielles durant cette période, sont celles du 13 décembre 1842 (Dalloz, *Rép., loc. cit.*, p. 375) sur le classement des impositions extraordinaires, et du 7 août 1846 (*id.*) sur le classement et l'approbation de ces mêmes impositions. Nous aurons dans la suite à reparler de ces circulaires, nous dirons seulement ici que, dans la seconde, le ministre Duchatel prescrivit pour la première fois d'indiquer par les lettres O ou F la nature des dépenses obligatoires ou facultatives.

En outre, il y a lieu de se référer souvent à l'importante Instruction générale du ministre des finances, en date du 20 juin 1859.

C'est donc seulement en 1884, que fut opérée la refonte du droit municipal moderne : la loi du 5 avril, qui en fut en effet une codification exécutée dans un sens assez libéral, innova sur certaines matières, mais elle eut surtout pour but de consacrer les changements opérés et les progrès réalisés dans l'organisation administrative des communes.

Dans ses articles, elle a quelquefois reproduit les lois antérieures, auxquelles elle s'est seulement référée dans beaucoup d'autres endroits ; aussi dans l'examen rapide que nous ferons de ses dispositions relatives au vote, au règlement, à l'exécution et au contrôle du budget communal, nous devrons fréquemment remonter à la législation du passé, c'est-à-dire surtout à la loi de 1837 et à celles de 1852 et 1867 dont il vient d'être parlé : ce commentaire des principaux de ces textes, qui n'est pas à faire ici dans l'histoire générale du budget des communes, trouvera une place rationnelle au commencement des divers chapitres de cette étude, servant ainsi à mettre en lumière l'esprit de la loi de 1884 et à faire apprécier plus sûrement la portée des réformes que le législateur se proposait de réaliser alors dans les finances communales.

PREMIÈRE PARTIE

ÉTABLISSEMENT DU BUDGET COMMUNAL.

CHAPITRE PREMIER

PRÉPARATION ET VOTE DU BUDGET.

SECTION I. — Divisions générales du budget.

Il existe dans la loi et dans la doctrine, diverses divisions ou distinctions faites relativement au budget communal, considéré tant en lui-même que sous le rapport des recettes et dépenses comprises dans son cadre général.

Budget primitif et budget supplémentaire. — Tout d'abord le budget communal est un ensemble formé du budget primitif et du budget supplémentaire, dont la réunion constitue la totalité des opérations de chaque exercice financier (1). — Le budget primitif est dressé le premier,

(1) Dans les communes importantes, on peut trouver mentionnés dans le compte administratif du maire des articles de recettes accidentelles non prévues au budget supplémentaire et des crédits ouverts par autorisation spéciale après l'approbation du budget supplémentaire (Ces formules sont celles adoptées dans le département de la Seine). Mais cette pratique n'est pas absolument conforme à l'esprit des lois et circulaires ministérielles,

dans le courant de l'année antérieure à sa période d'exécution ; c'est donc l'état de prévision fondamental, qui est la base de l'administration financière de la commune. Mais ce budget principal comporte souvent des erreurs et surtout des lacunes nombreuses, car, à cause de l'établissement préalable, il arrive fréquemment que des recettes y ont été omises ou faussement évaluées et que des dépenses n'y ont pas été prévues ou ont été imputées sur des crédits insuffisants. Aussi, le budget supplémentaire, qui est voté seulement dans le cours de l'exercice, est-il destiné à compléter le budget primitif, et c'est pourquoi du reste il est appelé souvent budget additionnel, ou encore budget de liquidation.

Le budget supplémentaire, comme nous l'avons déjà indiqué dans le chapitre précédent, a une origine récente, et remonte seulement à l'ordonnance de 1834 ; jusque-là les restes à payer et à recouvrer rentraient dans le chapitre de l'arriéré, tandis que l'excédent des exercices antérieurs et les dépenses non prévues dans les budgets primitifs figuraient parmi les recettes et dépenses extraordinaires. L'adjonction de ces divers chiffres durant l'année obligeait à modifier en cours d'exercice les prévisions premières. C'est du reste ainsi qu'aujourd'hui encore, dans les finances départementales, le budget rectificatif est le résultat d'une refonte du budget préalable, opérée par les conseils

d'après lesquelles l'époque de la confection du budget supplémentaire semble bien être le dernier délai accordé aux autorités locales pour ajouter des éléments nouveaux aux prévisions budgétaires primitives.

généraux dans la session d'août : ce mode de procéder a bien l'avantage de réduire les écritures, mais il présente un inconvénient grave, c'est de faciliter les erreurs. Or dans le cercle étroit de la commune, où le plus souvent les conseillers municipaux sont moins éclairés que des membres du conseil général, où les receveurs n'ont pas la pratique de la comptabilité acquise aux trésoriers généraux des départements, il était essentiel d'aplanir les difficultés que pouvait soulever l'administration financière. Par conséquent, l'ordonnance de 1834 prit une mesure essentiellement sage, lorsqu'elle décida d'ajouter au budget primitif, — mais en maintenant sa forme et son unité premières, — des chapitres additionnels dont l'ensemble comprendrait : d'une part les opérations en recettes et en dépenses reportées de l'exercice précédent, et d'autre part les crédits supplémentaires autorisés depuis le 1^{er} janvier et les recettes non prévues au budget primitif. Dans la suite, la loi du 18 juillet 1837 maintint cette innovation (1), et notre loi municipale de 1885 n'a fait que s'y référer dans la disposition très brève de l'article 146.

Ceci dit à propos du budget primitif et supplémentaire, il nous reste à indiquer successivement deux autres distinctions faites par le législateur de 1834, au point de vue des éléments qui composent le budget communal ; il s'agit de la division en budget ordinaire et budget extraordinaire, et d'autre part du classement des dépenses en obligatoires et facultatives.

(1) Article 34 de la loi de 1837.

Budget ordinaire et budget extraordinaire. — La distinction du budget ordinaire et du budget extraordinaire se trouve dans les articles 132 et suivants de notre loi municipale.

Le budget ordinaire, aux termes de l'article 133, comprend d'abord, non seulement les diverses catégories de recettes indiquées dans ce texte, mais encore et d'une façon générale toutes les ressources annuelles et permanentes. Quant aux dépenses de ce budget, la loi ne pouvait pas en faire une énumération, même incomplète comme celle qu'elle venait de donner pour les recettes (1); aussi elle en laisse la détermination aux conseils municipaux en établissant seulement que toutes les dépenses annuelles et permanentes d'utilité communale font partie du budget ordinaire. Il en résulte donc que celui-ci comprend toutes les ressources et dépenses communales, marquées d'un caractère d'annualité et de permanence : c'est la seule définition qu'on en puisse donner.

Quant au budget extraordinaire, la loi indique sa composition de la même manière dans les articles 134 n° 8 et 135 § 2 : il est formé de toutes les opérations accidentelles ou temporaires, c'est-à-dire de celles qui ne sont pas susceptibles de se reproduire annuellement (comme les dons, legs et subventions), et de celles qui, bien qu'an-

(1) Le projet de loi qui entra en discussion le 8 février 1882, à la Chambre des députés, et qui devait être promulgué dans sa forme définitive le 5 avril 1884, contenait dans son article 110 une énumération des dépenses du budget ordinaire, mais celle-ci fut supprimée dès la première lecture par la Chambre.

nuelles, ont seulement une durée limitée (les impositions pour remboursement d'emprunt, par exemple).

Il ressort de là en somme qu'il y a corrélation entre les deux catégories de recettes et de dépenses ; et cette corrélation apparaît de quelque façon que l'on envisage les rapports des recettes et des dépenses : que l'on qualifie chaque dépense suivant qu'elle est acquittée avec le produit d'une recette ordinaire ou extraordinaire, ou bien qu'à l'inverse on désigne les recettes d'après le caractère des dépenses auxquelles elles doivent pourvoir (1). Cependant ceci n'implique pas, comme on pourrait le croire, qu'il y ait concordance absolue entre le budget ordinaire et le budget extraordinaire : ainsi l'aurait voulu la logique, mais nous verrons bientôt que l'excédent des recettes ordinaires a été de bonne heure affecté au paiement de dépenses extraordinaires, et qu'en outre, à cause des nécessités de la pratique, la loi fut amenée peu à peu à consacrer certains expédients qui ont apporté la confusion dans les notions de l'ordinaire et de l'extraordinaire.

Nous avons déjà laissé entendre que la loi de 1884 n'avait pas créé, mais seulement consacré la distinction du budget ordinaire et du budget extraordinaire : celle-ci en

(1) Ce dernier point de vue est celui du législateur qui a considéré avec raison que les recettes se justifient par leur emploi et que leur vote est subordonné à la nécessité des dépenses à solder. L'autre point de vue est celui de certains auteurs : ceux-ci prétendent que les dépenses ne peuvent pas être a priori ordinaires ou extraordinaires, car elles changent de nature suivant la fortune des particuliers, comme suivant la richesse des communes ; d'après eux la loi tomberait dans un cercle vicieux en définissant la recette par la dépense dont le caractère est forcément subordonné lui-même à celui de la recette.

effet existait dans le domaine de la pratique, ainsi qu'en fait foi la circulaire ministérielle du 18 octobre 1838, mais elle n'avait jamais été établie encore par aucun texte législatif. La loi de 1837, en particulier, s'écartait sensiblement sur ce point de l'esprit de la loi actuelle : elle classait dans les recettes ordinaires tous les revenus produits par les biens de la commune ou par diverses impositions, et d'autre part dans les recettes extraordinaires des capitaux provenant de plusieurs sources, notamment d'impositions extraordinaires ; mais la législation de cette époque contenait une simple énumération non limitative, sans distinguer en principe l'ordinaire de l'extraordinaire.

Cette division du budget présente cependant au point de vue théorique un réel intérêt : qu'il s'agisse en effet d'expliquer comment la loi limite le droit pour les préfets de régler les budgets communaux (1), ou à quelles conditions elle autorise la nomination d'un receveur spécial pour la commune (2), qu'il s'agisse d'autre part d'expliquer comment est déterminée la juridiction chargée du jugement des comptes du receveur municipal, ou bien l'autorité qui doit approuver les impositions destinées à couvrir des dépenses, soit ordinaires soit extraordinaires, lorsque les recettes ordinaires sont insuffisantes, dans tous ces cas, il y a lieu de considérer les chiffres du budget or-

(1) Article 143, loi de 1834.

(2) Le percepteur remplit les fonctions de receveur municipal dans toutes les communes dont les revenus ordinaires ne dépassent pas 30.000 francs (art. 156).

dinaire et de se référer à la distinction fondamentale de l'article 132 de la loi du 5 avril 1884.

L'importance de cette division désormais consacrée n'a pas empêché des auteurs de s'élever contre les budgets extraordinaires, qui, d'après eux, ont le grave inconvénient de porter atteinte à l'unité budgétaire, et de donner à l'Etat ou aux communes la dangereuse habitude de recourir trop facilement aux emprunts pour se procurer des ressources. Bien que la dernière de ces critiques soit assez fondée, le principe des budgets extraordinaires doit encore prévaloir, sous l'influence de cette considération que leurs recettes, tout à fait spéciales, sont destinées très généralement à des travaux d'utilité publique d'une grande nécessité. D'un autre côté, il y a lieu de remarquer que le législateur, instruit et mis en garde par les déplorables conséquences des nombreux emprunts communaux de l'ancien régime et de l'époque qui a immédiatement suivi la Révolution, a eu soin de limiter la faculté d'emprunter accordée aux communes, en subordonnant l'exercice de leur droit à l'approbation de l'administration supérieure suivant des règles spéciales(1). Il n'y a donc plus de ce chef à redouter sérieusement la ruine des finances communales, et malgré les craintes de certains esprits, on peut admettre que l'utilité des budgets extraordinaires suffit à justifier leur maintien dans notre législation financière.

D'une façon générale, on peut dire que toute l'économie du budget communal repose sur la distinction de l'ordi-

(1) Articles 142 et 143, loi de 1884.

naire et de l'extraordinaire. Mais celle-ci n'est pas absolument facile à faire, car les textes des articles 133 à 136, moins clairs en réalité qu'ils ne le paraissent à la première lecture, laissent une large place à l'arbitraire ou à la fantaisie des commentateurs (1). Ces dispositions, en effet, n'ont pas contribué à faire disparaître les divergences nombreuses dans l'établissement et la rédaction des budgets communaux : elles sont fréquentes aujourd'hui, et existaient déjà sous la législation antérieure à 1884. En 1881 le ministre de l'intérieur avait souligné l'extrême diversité que l'on trouvait dans les états budgétaires : « j'ai eu, disait-il, l'occasion de remarquer plus d'une fois que cette distinction des opérations ordinaires et extraordinaires, notamment en ce qui concerne les impositions communales, n'était pas régulièrement faite dans les budgets ». A cette époque, par conséquent les conseils municipaux, les préfets et le ministre ne pouvaient pas interpréter d'une même manière la distinction de l'ordinaire et de l'extraordinaire.

Il n'y a rien là du reste qui ne puisse s'expliquer : en effet la circulaire de 1838 avait établi un modèle de budget simple et rationnel, basé d'une part sur un principe de l'arrêté de thermidor an X, aux termes duquel les ressources ordinaires devaient suffire aux dépenses ordinaires, et conforme d'autre part à l'esprit de la loi de 1837, d'après la-

(1) Ce qui augmente certainement l'obscurité sur ce point, c'est qu'après avoir posé le principe nouveau (celui de la division en budget ordinaire et budget extraordinaire), le législateur, sans tenir compte de ce changement dans la suite, reprend bientôt les termes de la loi de 1837 : recettes ordinaires, dépenses ordinaires, etc.

quelle les dépenses ordinaires étaient toutes celles qui, annuelles et permanentes, étaient soldées sur les recettes de l'ordinaire, c'est-à-dire sur les revenus communaux proprement dits. Mais la circulaire du 13 décembre 1842 jeta l'obscurité dans le système adopté, lorsque, pour subvenir aux besoins chaque jour plus considérables du budget ordinaire, elle reconnut une pratique usitée quelques années avant 1837 et fit rentrer dans le chapitre de l'ordinaire divers centimes additionnels classés jusque-là parmi les ressources extraordinaires (1). Les conséquences de cette modification étaient faciles à prévoir : les impositions extraordinaires en question allaient aussitôt devenir, pour certaines municipalités et même pour des ministres dans leurs circulaires, des recettes ordinaires, et changer de nature en occupant une nouvelle place dans le cadre budgétaire ; tandis que, pour d'autres conseils municipaux et pour la plupart des auteurs, elles conservaient leur ancien caractère, quoiqu'elles fussent placées dans le budget ordinaire comme affectées à des dépenses annuelles. C'est ainsi, par exemple, que les centimes pour insuffisance de revenus ont été maintenus dans certains cas au chapitre II du titre I^{er} malgré la circulaire de 1842 (il en est ainsi dans la Loire-Inférieure), et que dans d'autres budgets ils ont été classés au chapitre I^{er} du même titre, mais sans aucune mention qui pût les distinguer des autres recettes ordinaires.

(1) Le ministre Duchâtel donne comme raison que ces recettes sont affectées à des dépenses annuelles, mais si l'annualité est un des éléments constitutifs de la notion de l'ordinaire, ce n'est pas le seul, comme on le verra plus loin.

Ce défaut de clarté devait être du reste la source d'autres confusions, puisque la circulaire de 1881 constatait encore « qu'à l'inverse, des impositions destinées à pourvoir au paiement des dépenses extraordinaires telles que le remboursement d'un emprunt, l'acquisition d'un immeuble, la construction d'un édifice, l'établissement d'un chemin, étaient inexactement désignées sous le nom d'impositions pour insuffisance de revenus et inscrites au nombre des recettes ordinaires, alors qu'elles ont manifestement le caractère extraordinaire, de même que les dépenses auxquelles elles sont affectées ». On peut donc dire qu'une réelle obscurité couvrait la distinction de l'ordinaire et de l'extraordinaire sous la législation de 1837.

La jurisprudence d'alors en fournit la meilleure preuve : à l'occasion notamment d'un certain nombre de recours portés au Conseil d'Etat par des contribuables qui demandaient la décharge de centimes additionnels spéciaux, en se fondant sur ce que les ressources de leur commune étaient insuffisantes pour pourvoir aux dépenses de même nature, il est facile de remarquer l'indécision des juges au contentieux. Ainsi, dans une affaire de ce genre entre la Compagnie des voitures et la Ville de Paris, le Conseil de préfecture de la Seine décida en 1869 qu'il était impossible, au point de vue légal, d'établir une comparaison entre les dépenses ordinaires et les ressources ordinaires, parce que le législateur de 1837 avait distingué l'ordinaire de l'extraordinaire quant aux recettes seulement (1). Le rappor-

(1) Cependant la division des dépenses ordinaires et extraordinaires im-

teur au Conseil d'Etat, M. Aucoc, pour écarter une semblable argumentation se contenta de rappeler la distinction adoptée définitivement en pratique entre les dépenses ordinaires et les dépenses extraordinaires. Sa réponse était sans grande portée ; mais plus tard, en 1875, dans une affaire semblable (1), il critiqua fortement l'insuffisance du critérium adopté par le Conseil d'Etat depuis 1863, et d'après lequel il fallait, pour connaître les dépenses ordinaires, considérer seulement les tableaux budgétaires, qui en faisaient mention et qui permettaient, par la comparaison des titres I et II, d'apprécier l'insuffisance des ressources ordinaires. M. Aucoc contribua ainsi à faire adopter une nouvelle jurisprudence, qui reposa sur l'examen de l'ensemble du budget, au lieu d'être fondée sur l'ancienne distinction arbitraire tirée de ce que, dans les états dressés par les administrations municipales, les dépenses étaient portées comme ordinaires ou extraordinaires (2).

La loi de 1884 se ressent de l'obscurité de la législation antérieure, et quoiqu'elle ait consacré la division du budget communal en budget ordinaire et extraordinaire, elle manque de précision sur ce point (3). Sans doute par l'addition du dernier paragraphe de l'article 133, elle a reconnu définitivement le changement de point de vue dont nous

pliquée dans l'ordonnance des budgets était, quoique sans position de principe, visée très explicitement par l'article 35 de la loi de 1837.

(1) Affaire Fabien contre ville de Paris, 18 juin 1875 (D. 76.3.4).

(2) Voir dans le même sens : Aff. Ménard contre ville de Nantes, 14 décembre 1877 (D. 78.3.34, note 2).

(3) Voir les arrêts du Conseil d'Etat des 21 mai 1886, aff. Guilhard (D. 87.3.113) ; 6 août 1886, aff. Gauthier (D. 87.3.113).

avons parlé, sans doute elle a indiqué par là que la composition du budget ordinaire, au lieu de se déterminer par les revenus stricts comme en 1838, devait être déterminée par la recette nécessaire à acquitter ce qui est payable dans l'année : mais avec quelle hésitation a procédé le législateur, qui a évité avec soin de préciser la nature des impositions pour insuffisance de revenus, et qui n'a marqué son intention de rattacher ces ressources au budget ordinaire, qu'en plaçant dans l'article 133 des règles relatives à leur approbation !

Les rédacteurs de la loi de 1884 ont peut-être compris que l'adjonction des ressources extraordinaires au budget ordinaire provoquait fréquemment l'embarras des conseils municipaux ; en tout cas, les membres de la commission administrative de décentralisation ont pu s'en convaincre, puisqu'en 1895, ils ont émis un vœu tendant à l'abandon d'une classification aussi peu rationnelle (1).

Certes, les budgets communaux présenteraient plus de similitude si les notions de l'ordinaire et de l'extraordinaire étaient plus nettes et plus précises. Mais celles-ci sont essentiellement abstraites et formées d'idées suffisamment complexes pour qu'il soit difficile de les traduire sous la formule brève d'un texte de loi.

Nous avons déjà dit que le budget ordinaire est l'ensemble des opérations annuelles et permanentes : cette définition est l'œuvre des commentateurs qui ont essayé de gé-

(1) Voir à l'*Officiel* les rapports Poubelle et Alapetite des 23 juillet 1895 et 28 août 1896.

néraliser sous cette forme celle que les textes donnaient des recettes et des dépenses ordinaires, c'est-à-dire des éléments dont la réunion constitue le budget ordinaire.

La définition en question fait ressortir deux idées de périodicité et de durée qui sont certainement à retenir ; mais il est nécessaire, croyons-nous, d'ajouter en outre que toute dépense ordinaire doit se reproduire chaque année depuis une longue période de temps, et pour ainsi dire à perpétuité, parce qu'elle touche aux conditions d'existence même de la commune. — D'autre part, son caractère implique qu'elle doit comporter un chiffre sensiblement fixe d'un budget à l'autre (1). Ainsi que le dit implicitement l'article 35 de la loi de 1837, les dépenses ordinaires sont imputées théoriquement sur les revenus communaux, or ceux-ci ne subissent pas de grosses fluctuations, et, par conséquent, si l'objet de la dépense importe peu, la quotité et la stabilité de celle-ci sont à considérer, car autrement les deux qualifications d'ordinaire et d'annuel deviendraient presque synonymes.

Il y a lieu d'ajouter encore qu'ainsi déterminée par les caractères des dépenses ordinaires, la notion de l'ordinaire est une, seulement par rapport à telle ou telle commune dont on considère le budget, mais pas relativement à toutes les communes de France. Les auteurs ont souvent en effet constaté que le caractère ordinaire est essentiellement re-

(1) Les auteurs qui subordonnent le caractère des dépenses à celui des recettes en thèse générale sont obligés d'admettre exceptionnellement que les dépenses qui atteignent chaque année un chiffre facile à prévoir d'avance sont par elles-mêmes des dépenses ordinaires.

latif, que par exemple une dépense de réfection, extraordinaire pour une petite commune dotée d'une modeste église, devient ordinaire dans la ville qui renferme plusieurs précieux monuments historiques : n'est-ce donc pas là une preuve que la notion de l'ordinaire n'est pas universelle, et que, pour apprécier l'exactitude du classement fait dans un budget, il faut considérer la condition de la commune pour laquelle il a été dressé. Il est vrai qu'un contrôle exercé dans de pareilles conditions serait impossible au ministre de l'intérieur, mais celui-ci, peut être à ce point de vue, éclairé ou même suppléé par les préfets et sous-préfets : ces agents administratifs, plus rapprochés des populations, sont dans de meilleures conditions pour remplir utilement ce rôle et pour guider directement les conseils municipaux dans la détermination du caractère ordinaire ou extraordinaire des dépenses et des recettes, suivant des principes rationnels et des règles uniformes.

Il n'y aurait peut-être pas là une raison suffisante pour demander que le règlement des budgets des villes ayant trois millions de revenus soit assuré, non plus par décret préparé au ministère de l'intérieur, mais par arrêté préfectoral. Seulement ces questions qui touchent à la prospérité des finances locales sont assez importantes pour faire l'objet d'instructions ou circulaires détaillées et précises, dans lesquelles le ministre de l'intérieur enjoindrait aux préfets d'examiner très sérieusement et dans tous les détails la majorité des budgets communaux dont la loi leur confie le règlement, et dans lesquelles surtout il indiquerait aux

sous-préfets la nécessité de surveiller le travail d'établissement des états budgétaires par les municipalités. —

Dépenses obligatoires et dépenses facultatives. — Après avoir indiqué la composition du budget ordinaire et du budget extraordinaire, la loi municipale de 1884 classe les dépenses en obligatoires et facultatives (1).

Cette division est absolument indépendante de la précédente malgré l'identité que l'on a voulu un moment établir entre elles (2). La loi de 1837 n'ayant pas adopté l'une, avait mis l'autre pour ainsi dire au premier plan, traitant d'un côté des recettes ordinaires et extraordinaires (3), et de l'autre des dépenses obligatoires et facultatives (4).

Mais c'était nuire à l'établissement ordonné des budgets communaux que d'envisager ainsi deux points de vue pour en classer les éléments ; et, comme nous l'avons déjà dit, on maintint dans les états budgétaires, relativement aux dépenses, l'ancienne distinction semblable à celle adoptée dans la loi pour les recettes (5).

Toutefois ceci n'empêchait nullement de faire ressortir la nature de chaque dépense ; aussi le ministre de l'intérieur, dans la circulaire de 1846, prescrivit-il de l'indiquer avec soin, à cause de la grande importance qui s'attache au caractère obligatoire ou facultatif des dépenses. « Les

(1) Article 136, loi de 1884.

(2) Circulaire du 24 juin 1836 ; sont contraires à cette manière de voir les circulaires de 1838, 1842 et 1846, qui sont conformes à l'esprit des articles 35 et 39 de la loi de 1837.

(3-4) Articles 31 et 30, loi de 1837.

(5) Circulaire du 18 octobre 1838.

dépenses obligatoires en effet sont celles qui affectent l'État et les intérêts généraux, qui ont pour objet l'exécution d'une loi, l'accomplissement d'une obligation publique ou privée, et qui touchent essentiellement à l'existence même de la commune. Les dépenses facultatives, au contraire, sont celles que chaque localité est libre de faire ou de ne pas faire : elles ne résultent pour elles que du vote du conseil municipal, tandis que les dépenses obligatoires peuvent leur être imposées malgré elles. »

Ces idées émises dans des termes semblables en 1837 par M. Vivien, et en 1884 par M. de Marcère devant la Chambre des députés (1), ont été consacrées par les dispositions des articles 132 *in fine* et 149 de la loi actuelle.

La loi de 1884 (art. 136) contient une énumération des dépenses obligatoires ; elle est reproduite à peu près intégralement de la loi de 1837 (art. 30) et elle est seulement énonciative : c'était presque une nécessité pour les rédacteurs des lois municipales de procéder ainsi, car certaines dépenses ne s'imposent pas comme obligatoires à toutes les communes. Du reste, il n'y avait là aucun inconvénient puisqu'en 1884, comme antérieurement, il fut établi qu'un texte de loi seul pourrait ajouter à cette liste une dépense de caractère obligatoire (2).

(1) Dalloz, *Répertoire*, V^o *Commune*, p. 258 ; — Dalloz, *J. Gén.*, 84, 4, 25.

(2) M. Vivien en 1836 avait plaidé la thèse contraire, considérant qu'en cette matière l'intérêt des communes devait être la meilleure garantie possible contre la reconnaissance de nouvelles dépenses obligatoires, Dalloz, *Rép.*, V^o *Commune*, p. 260, 2^e col.

Cette disposition ne permet pas de redouter sous ce rapport les inconvénients de l'arbitraire ; il n'y a donc qu'à approuver la mesure prise par le législateur. Elle est d'autant plus sage que sans cesse, dans la confection des budgets, les conseils municipaux adoptent les solutions les plus diverses : c'est ainsi, par exemple, que méconnaissant les prescriptions de la circulaire de 1846, les uns négligent d'indiquer le caractère obligatoire de toute ou partie des dépenses classées comme telles par la loi, tandis que d'autres, par un excès contraire, appliquent la recommandation du ministre non seulement pour le budget ordinaire mais même pour le budget extraordinaire.

Tableau du budget communal. — Avant de passer à l'étude du vote du budget communal, il est bon d'indiquer dans un tableau rapide la disposition des cadres adoptés dans le département de la Seine : l'énumération des recettes et dépenses, qui est en dehors des limites de ce travail, y sera remplacée par quelques comparaisons faites avec les budgets communaux de certains autres départements et par diverses remarques sur les classements des articles dans les chapitres ou sections de ces budgets.

A. Budget primitif.

TITRE I^{er}. — Recettes.

Chapitre I^{er} : — Recettes ordinaires (1).

Celles-ci sont groupées suivant un ordre qui n'est pas uniforme et qui pourrait même en général être plus ra-

(1) Conformément à la loi de 1884 ce chapitre devrait être intitulé : *Recettes du budget ordinaire.*

tionnel : ainsi, dans la plupart des budgets, on fait figurer en tête du chapitre premier les 5 centimes ordinaires sur les contributions foncière, personnelle et mobilière, alloués aux communes sans vote des assemblées locales, et sans condition (1), et ensuite la part des communes dans certains impôts d'Etat ; or ce ne sont là que des revenus fictifs, et il serait plus logique de classer d'abord les revenus proprement dits qui constituent essentiellement les ressources du budget ordinaire.

D'autre part, les conseils municipaux placent le plus souvent à la fin de l'énumération de ces mêmes recettes des impositions extraordinaires qu'ils peuvent faire figurer à l'ordinaire faute de ressources annuelles. Elles sont groupées dans le département de la Seine sous la rubrique générale : « Ressources destinées à suppléer à l'insuffisance des revenus (2-3) ». Dans quelques autres départements, il existe sur ce point de fortes divergences : ainsi dans l'Aisne, qu'il s'agisse des centimes pour insuffisance de

(1) Décret des 29 mars-3 avril 1791 ; loi du 5 fructidor an VI (art. 12), loi du 11 frimaire an VII (art. 7), loi du 23 septembre 1814, loi du 15 mai 1818.

(2) C'est la loi de 1884 qui la première désigna sous le nom d'impositions pour insuffisance de revenus ces impositions extraordinaires admises à l'ordinaire pour les besoins de la comptabilité. Notre loi municipale s'en est occupée seulement pour en fixer les conditions d'approbation et à ce point de vue elle a presque reproduit les dispositions de l'article 40 de la loi de 1837, relatif aux impositions pour dépenses obligatoires et pour dépenses facultatives.

(3) Une imposition pour insuffisance de revenus ne pourrait pas remplacer une recette du budget ordinaire affectée à une dépense extraordinaire, car c'est seulement l'excédent des recettes ordinaires qui peut être consacré aux dépenses extraordinaires.

revenus proprement dits ou des autres centimes extraordinaires affectés spécialement à certaines dépenses obligatoires annuelles, toutes les impositions extraordinaires rattachées au budget ordinaire sont purement et simplement qualifiées de recettes ordinaires. Dans le Rhône, elles sont placées, sans aucun signe distinctif, à la suite des ressources du budget ordinaire (sauf exception quant à celles relatives aux chemins vicinaux qui sont restées au chapitre 2), et une simple note indique que l'article qualifié imposition pour insuffisance de revenus ne peut être employé qu'aux dépenses annuelles. — Au contraire dans les Ardennes, les diverses impositions extraordinaires détachées et transportées à l'ordinaire forment à elles seules les sections II et III du chapitre premier, et, quoique celles-ci ne portent aucune rubrique spéciale, elles sont suffisamment mises en opposition avec la section I qui est close par cette mention caractéristique « total des revenus ».

Nous pouvons encore ajouter ici que parmi les ressources destinées aux chemins vicinaux, les 5 centimes ordinaires ne sont généralement pas distingués soigneusement des centimes extraordinaires spéciaux (1) qui peuvent être rattachés à l'ordinaire par les conseils municipaux lorsqu'ils sont destinés à des dépenses ordinaires d'entretien. Cette même observation est du reste applicable aussi aux

(1) D'une façon générale ces centimes sont qualifiés d'extraordinaires, à cause de leur nature même, dans les lois du 24 juillet 1867 (art. 3) et du 5 avril 1884 (art. 144), de même que les 3 centimes pour les chemins ruraux (loi du 20 août 1881).

recettes ordinaires et extraordinaires votées pour l'instruction primaire (1).

Chapitre II : — Recettes extraordinaires.

Ce chapitre, qui, pour employer la terminologie de la loi de 1884, est relatif aux recettes du budget extraordinaire, peut comprendre des prix de vente d'immeubles ou de biens communaux quelconques, des remboursements de capitaux exigibles, des sommes provenant d'emprunts et de libéralités, ou des recettes accidentelles diverses. Or, dans la plupart des budgets, cette énumération est singulièrement réduite, bien que cependant beaucoup de communes bénéficient de subventions, fassent emploi de recettes accidentelles, et recourent à des emprunts. Cela tient donc seulement aux confusions qui sont faites par les conseils municipaux et l'administration supérieure entre les ressources ordinaires et extraordinaires : voilà seulement pourquoi le chapitre II du titre I se réduit dans le département de la Seine presque inclusivement au service des emprunts. La même raison explique que les budgets du département du Rhône comportent dans cette partie seulement des annuités des emprunts et les impositions extraordinaires pour l'achèvement des chemins vicinaux ; et que d'autre part ceux des Ardennes contiennent, dans la section 3 des recettes ordinaires, toutes les ressources destinées aux chemins vicinaux, tant les ordinaires que celles pour insuffisance de revenus ou celles

(1) Lois des 19 juillet 1876, 16 juin 1881, 29 décembre 1882, 18 juillet 1889.

extraordinaires proprement dites, groupées là sans raison pour ainsi dire en un budget à part, dont les recettes sont même totalisées en dehors de toutes les autres recettes ordinaires et extraordinaires, contrairement aux prescriptions des circulaires ministérielles et à l'esprit de la loi.

TITRE II. — *Dépenses.*

Chapitre I^{er} : — Dépenses ordinaires.

Ces dépenses sont généralement énumérées ou subdivisées d'après l'ordre suivant qui se rapproche beaucoup de celui qu'avait prescrit la circulaire de 1838 : 1^o Frais d'administration ; — 2^o Entretien des biens communaux, salubrité, sûreté, voirie ; — 3^o Sapeurs-pompiers et dépenses militaires ; — 4^o Etablissements de charité, pensions ; — 5^o Instruction publique et Beaux-Arts ; — 6^o Culte ; — 7^o Fêtes publiques et dépenses imprévues. —

Chapitre II : — Dépenses extraordinaires.

Dans le classement des dépenses ordinaires et extraordinaires, il y a encore des différences nombreuses, qui apparaissent par la comparaison de quelques budgets communaux. En effet, la distinction, très délicate à faire pour les recettes, n'est pas plus facile quant aux dépenses qui tirent leur nature de celle des ressources correspondantes. En voici une preuve : dans les communes du département du Rhône notamment, les dépenses pour l'achèvement des chemins vicinaux sont classées comme ordinaires, lorsque, par opposition aux dépenses d'entretien, elles devraient être

qualifiées d'extraordinaires (1). Les exemples de ce genre seraient très nombreux, mais à quoi bon les relever ici.

Il reste à ajouter à propos du budget primitif que chaque chapitre y est totalisé, et que chacun des deux titres est suivi d'une récapitulation formée des éléments fournis par les totaux des chapitres correspondants. A la fin se trouve une récapitulation générale portant mention de l'excédent de recettes ou de dépenses : ce tableau est en quelque sorte le résumé du budget, aussi comporte-t-il le même nombre de colonnes, dont les deux premières contiennent les numéros d'ordre et la nature de chaque article, la troisième les recettes — ou dépenses — constatées au dernier compte (2), les quatrième et cinquième les recettes — ou dépenses — proposées par le maire et par le conseil municipal, la sixième les recettes — ou dépenses — admises par le préfet, et dont la dernière enfin est réservée aux observations (3).

(1) Le ministre de l'intérieur dans sa circulaire du 30 juin 1881 s'est cependant expliqué clairement sur ce point : « Le produit des 3 centimes extraordinaires que les conseils municipaux peuvent voter en vertu de la loi du 24 juillet 1867 pour les chemins vicinaux ordinaires, et celui de la 4^e journée de prestation (loi du 11 juillet 1868) constituent des recettes ordinaires, s'ils ont pour objet de pourvoir aux dépenses d'entretien, et des recettes extraordinaires s'ils sont affectés à l'établissement, à l'achèvement ou aux autres dépenses extraordinaires des chemins. » Ensuite le ministre explique en outre que les subventions pour la vicinalité, accordées le plus souvent en vue de travaux d'achèvement, constituent des recettes extraordinaires. On admet en effet que les subventions sont comme l'accessoire des recettes qu'elles remplacent et prennent leur nature.

(2) Cette colonne est supprimée dans les tableaux relatifs au budget supplémentaire.

(3) En dehors du département de la Seine et des communes chefs-lieux de départements, la sixième colonne porte les recettes ou dépenses admises par les sous-préfets, et ainsi il y a en tout huit colonnes au lieu de sept.

B. Budget supplémentaire.

Les grandes lignes du budget supplémentaire sont les mêmes que celles du budget primitif : il comprend seulement deux chapitres qui sont rattachés l'un au titre des recettes, l'autre au titre des dépenses.

TITRE I^{er} (*Suite*).

Chapitre III. — Recettes supplémentaires.

Section 1^{re} : Recettes provenant d'exercices antérieurs.

§ 1. — *Recettes ordinaires* : Elles se composent de l'excédent des recettes ordinaires de l'exercice précédent sur les dépenses correspondantes, des crédits annulés faute d'emploi, des restes à recouvrer du dernier exercice, des recettes autorisées supplémentaires. Les plus-values des articles de recettes prévus au budget primitif ne figurent pas au budget supplémentaire, au moins sous une telle rubrique.

§ 2. — *Recettes extraordinaires* : Elles sont groupées en général sous les mêmes chefs que les précédentes.

Section 2^e : Recettes appartenant à l'exercice courant et non désignées au budget primitif.

§ 1. — *Recettes ordinaires*.

§ 2. — *Recettes extraordinaires*.

Les plus-values réalisées par rapport aux prévisions sur les recettes inscrites au budget primitif ne doivent pas, aux termes de la circulaire de 1837, figurer ici comme recettes supplémentaires ; seulement la circulaire en question n'a pas interdit de les faire entrer en compte, aussi doivent-elles être ajoutées au boni général de l'exercice antérieur

et trouver place dans la section 1 du chapitre III de ce titre.

TITRE II (*Suite*).

Chapitre III. — Dépenses supplémentaires.

Section 1^{re} : Dépenses appartenant aux exercices antérieurs ; c'est-à-dire l'excédent de dépenses ou déficit de l'exercice clos, les restes à payer pour dépenses faites avant le 31 décembre, les crédits non employés de l'exercice précédent et réservés ou parce qu'il y était pourvu par des ressources spéciales qui ne peuvent être détournées de leur affectation, ou seulement parce que le conseil municipal les a reportés pour leur assurer dans l'exercice en cours l'emploi qui n'a pu leur être donné l'année précédente.

Section 2^e : Dépenses du présent exercice, c'est-à-dire les crédits additionnels ouverts pour des dépenses nouvelles depuis le règlement du budget primitif, et d'autre part les crédits annulés du budget précédent et reproduits après un nouveau vote.

Les augmentations des dépenses prévues au budget primitif doivent figurer dans cette dernière section du budget supplémentaire, à l'inverse des augmentations de recettes ; autrement l'ordonnancement serait impossible, puisque les crédits inscrits au budget primitif ne doivent pas être dépassés sans autorisation spéciale (Ordonnance du 1^{er} mars 1835 et circulaire du 1^{er} juillet 1837).

Dans le département de la Seine, il existe, à la dernière page du budget supplémentaire, un résumé général des prévisions établi d'après les allocations accordées par le pré-

fet : les chiffres du budget primitif et ceux du budget supplémentaire y sont additionnés et les crédits ouverts depuis le règlement du budget additionnel doivent plus tard y être encore ajoutés pour former le total de l'exercice financier, tant en recettes qu'en dépenses. —

SECTION II. — Préparation du budget.

D'après l'article 33 de la loi du 18 juillet 1837 reproduit par l'article 145 de la loi du 5 avril 1884, « le budget de chaque commune est proposé par le maire et voté par le conseil municipal ».

Il faut ajouter que la préparation du budget est l'œuvre du maire : les textes en effet le sous-entendent et s'ils appellent le magistrat municipal à présenter au conseil les prévisions budgétaires, c'est précisément parce qu'il les a dressées lui-même, et que lui seul est capable de guider et d'éclairer l'assemblée délibérante chargée de la garde des intérêts locaux.

Du reste quelle autre personne serait plus compétente que le maire pour préparer et proposer au conseil municipal le tableau des recettes et des dépenses ? Quelle autre que le chef de l'association municipale qui doit connaître à fond les ressources et les besoins de la commune ?

Cette attribution était donc toute naturelle (1). Il y en a une autre raison dans ce fait qu'en règle générale tous les

(1) Macarel, *Cours d'administration et de droit administratif*, t. 1, p. 243.

budgets sont préparés par les représentants du pouvoir exécutif : par les ministres quant à l'Etat, par le préfet quant au département. Or si en matière de finances le maire agit le plus souvent comme chef de l'association communale, il n'en conserve pas moins sa qualité d'agent du pouvoir central, en vertu de laquelle, en préparant le budget, il assure l'exécution des lois relatives à l'administration des finances communales par les municipalités.

La préparation du budget communal réclame des soins attentifs, car il est important de prévoir toutes les dépenses afin de mettre l'allocation des crédits en rapport exact avec les besoins auxquels ils doivent s'appliquer. D'après l'esprit de la loi, en effet, le projet de budget primitif proposé par le maire devrait comprendre à bien peu de chose près l'ensemble des opérations de l'année ; mais dans la pratique, les maires et conseils municipaux ont une tendance à restreindre ces prévisions, quitte à étendre dans la suite les proportions du budget supplémentaire. Celui-ci devient alors prépondérant, et l'établissement du budget primitif est considéré comme une formalité préparatoire, comme un travail purement provisoire, lorsque, dans l'intention du législateur, il devait constituer la base du recouvrement des recettes, et marquer les limites de la mission donnée aux maires de pourvoir aux dépenses communales.

Les prévisions consignées par le maire dans le budget doivent s'étendre à une période de temps d'une année civile : du 1^{er} janvier au 31 décembre ; elles ne doivent com-

prendre que des recettes auxquelles il y a droit acquis pendant les douze mois, et les dépenses qu'elles comportent doivent être faites durant ce même délai. Seulement, tandis que le passif est arrêté, l'actif est seulement indiqué, car il n'est pas possible de prévoir d'avance le rendement exact de toutes les recettes.

Les règles relatives à la préparation du budget primitif comme à son vote, sont généralement applicables au budget supplémentaire ; par conséquent, c'est le maire qui est aussi chargé d'établir celui-ci.

Il doit dresser les deux budgets dans le mois d'avril, c'est-à-dire à l'époque qui suit la clôture de l'exercice de l'année précédente, et se place avant la session de mai du conseil municipal qui est consacrée comme nous le verrons aux délibérations sur les finances : ainsi, il se trouve en état de posséder tous les éléments nécessaires à l'établissement du budget supplémentaire de l'année antérieure dont l'exercice vient d'être clôturé au 31 mars, et d'autre part il peut préparer le budget primitif de l'année future, de façon à permettre au conseil municipal de le voter en temps utile, et au préfet de l'approuver avant la mise en recouvrement lors du 1^{er} janvier suivant. —

Des auteurs, zélés partisans du principe de self government, et ardents défenseurs de la décentralisation, ont critiqué la disposition de la loi qui donne au maire l'attribution de préparer le budget. « En France, a dit notamment M. Paul Leroy-Beaulieu, le fardeau de l'administration municipale repose sur le personnage qui a le nom de

maire. C'est lui qui tient réellement dans la main, presque à sa discrétion, les finances de la commune. Selon qu'il a des goûts d'ordre ou de dissipation, des desseins modestes ou des visées grandioses, les finances de la commune sont ménagées ou épuisées. Il faut bien avouer que c'est le deuxième cas qui est le plus fréquent. Il ne se rencontre presque jamais en France de conseil municipal qui intervienne d'une manière minutieuse et efficace dans le vote du budget; d'un autre côté l'on ne trouve que trop souvent des maires entreprenants, dépensiers, désireux de rendre leur gestion immortelle par quelque grande œuvre de magnificence stérile et de vraie ostentation. »

Cette critique est certainement exagérée bien qu'elle repose sur des observations fondées, car, si importante et si étendue que soit l'attribution qui consiste à préparer le budget, notre législation a organisé en quelque sorte un double contrôle, à la suite duquel seulement l'état budgétaire établi par le chef de la municipalité acquiert une valeur définitive. Tout d'abord, en effet, le vote du conseil municipal est la condition préalable nécessaire de toutes les opérations d'ordonnancement accomplies par le maire, qui ne peut, comme nous le verrons, délivrer de mandats de paiement valables que dans la seule limite des crédits votés. Mais, en admettant, ce qui est loin d'arriver sans cesse, que le conseil municipal soit à la dévotion du maire et vote, les yeux fermés, l'état budgétaire proposé par celui-ci, la loi a encore réservé comme garantie des contribuables « la surveillance de l'autorité supérieure », exercée

par le préfet qui, pour le règlement de tous les budgets, est en droit d'exiger des municipalités des observations détaillées sur la nature et les motifs des propositions du maire comme sur les conditions du vote du conseil municipal (1). —

La préparation du budget se distingue, ainsi que nous l'avons déjà remarqué, des actes ordinaires de gestion : elle est en effet accomplie par le maire considéré non seulement comme chef de l'association communale, mais encore comme représentant du pouvoir central ; et elle a une importance particulière, car elle assure la non interruption des services publics de la commune : en l'absence du budget, le recouvrement des recettes et le paiement des dépenses deviennnent impossibles, et la vie de toutes les agglomérations locales doit être suspendue. Aussi le législateur a-t-il de bonne heure prévu le cas où le maire manquerait à l'accomplissement de cette importante fonction ; l'article 15 de la loi de 1837 dans l'extrême généralité de ses termes disposa d'abord que : « Dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet, après l'en avoir requis, pourrait y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial. »

Sous l'empire de cette législation, la doctrine et la jurisprudence étaient divisées : tandis que les tribunaux administratifs, interprétant largement ce texte, autorisaient le

(1) Circul. min. int. du 20 avril 1834 (Bulletin, années 1833 à 1835, p. 191).

préfet à accomplir, au nom du maire, même les actes de gestion, des auteurs éminents soutenaient la théorie contraire et ne reconnaissaient au préfet le droit de se substituer au magistrat municipal que pour les actes administratifs proprement dits et pour les actes d'administration publique.

L'article 85 de notre loi municipale actuelle devait reproduire identiquement l'article 15 de la loi de 1837; mais entre temps l'article 493 du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique avait mis fin aux controverses et consacré la jurisprudence en décidant que : « Dans le cas où le maire négligerait de dresser et de soumettre au conseil municipal le budget de la commune, le préfet, après l'en avoir requis, pourrait y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial. »

Depuis lors, il n'y a donc plus de doute et il n'est plus question de restreindre la portée générale de l'article 85 : par conséquent si le maire a refusé ou même simplement négligé de préparer le budget en temps utile, le préfet peut dresser l'état des prévisions budgétaires à soumettre aux délibérations du conseil municipal ou le faire établir par un délégué spécial, c'est-à-dire par l'un de ses subordonnés spécialement désigné à cet effet.

Nous croyons que, pour se conformer à l'esprit de la loi plutôt qu'à la lettre de son texte, il faut même considérer qu'il y a là pour le préfet non pas seulement une faculté ou un droit mais un devoir, car s'il restait libre d'agir suivant son bon plaisir, la protection des intérêts communaux ne

serait qu'insuffisamment assurée. Ceci ne veut pas dire toutefois que dans tous les cas le préfet doive, sans aucune condition, se substituer au maire : d'après les deux lois municipales et le décret de 1862, il faut au moins un cas de négligence de la part de celui-ci. Mais il y a là une question de fait à propos de laquelle le préfet a une certaine liberté d'appréciation, car, dans les communes importantes, le budget n'étant en réalité jamais voté dans la session de mai, la négligence du maire qui ne l'a pas préparé pour cette époque n'a pas la même gravité que dans les petites communes où l'encombrement des affaires ne force pas à transgresser les prescriptions légales quant à la date du vote. Du reste, afin d'éviter une intervention du préfet à la légère, la loi a exigé que celui-ci fit au maire une réquisition préalable, suivant une règle généralement appliquée dans les cas où l'autorité préfectorale accomplit les actes du maire (1).

SECTION III. — Vote du budget.

Le projet de budget ainsi établi par le maire est voté par le conseil municipal aux termes des articles 19 et 33 de la loi de 1837, 68 et 145 de la loi de 1884.

Le premier texte législatif qui posa le principe du vote des prévisions budgétaires par le conseil délibérant sur les intérêts locaux, fut le décret du 14 décembre 1789 : il

(1) Arr. Cons. d'Etat, 8 février 1868, S. 68.2. 61.

établit d'une part que les comptes des maires ou des bureaux municipaux seraient soumis aux conseils municipaux avant d'être vérifiés par les directoires de district et arrêtés par les directoires de départements, et d'autre part que les conseils généraux (c'est-à-dire les assemblées constituant la totalité de la représentation municipale) seraient spécialement appelés à délibérer sur les impositions extraordinaires, sur les emprunts, les aliénations d'immeubles, etc. (1).

Dans la suite, cette règle fut maintenue malgré les changements apportés dans l'organisation administrative des communes ; c'est ainsi qu'on la rencontre dans les lois de frimaire an VI et an VII (2) et surtout dans la loi du 28 pluviôse an VIII (3), puis dans les arrêtés des 4 thermidor an X et 17 germinal an XI. Enfin sur ce point la première grande loi municipale devait en 1837 consacrer le principe des diverses lois antérieures : elle a en effet classé le vote du budget parmi les délibérations du conseil municipal soumises à l'approbation de l'autorité supérieure, c'est-à-dire dans la deuxième catégorie qui, d'une façon générale, était composée de tous les objets d'intérêt communal sur lesquels les lois et règlements appelaient alors les conseils municipaux à délibérer.

(1) Décret du 14 décembre 1789, articles 54 et 57, Dalloz, *Rép.*, *loc. cit.*, p. 169.

(2) Rapport Monnier à la Chambre des Pairs, séance du 19 mars 1835, Dalloz, *Rép.*, *loc. cit.*, p. 210 ; et 1^{er} rapport à la Chambre des députés par M. Vivien, séance du 26 avril 1836, Dalloz, *eod. loc.*, p. 258.

(3) Duvergier, t. 19, p. 392.

Les textes de la loi de 1884 relatifs au vote du budget sont très brefs ; pas plus que ceux de la loi de 1837, ils n'indiquent dans quelles conditions ni à quelle époque ont lieu les délibérations budgétaires des conseils municipaux.

Quant à l'époque du vote, il existe des textes antérieurs à 1884 (auxquels notre loi municipale peut être censée se reporter, mais qui sont assez obscurs) : c'est d'abord l'ordonnance royale du 28 janvier 1815 dont il faut combiner les deux premiers articles ainsi conçus : « La session ordinaire des conseils municipaux aura lieu, comme par le passé, du 1^{er} au 15 mai de chaque année (art. 1). » — « Pour la formation ou la révision du projet de budget de l'année courante, chaque conseil se réunira incessamment à l'époque qui sera fixée par le préfet (art. 2). » — Ces articles pourraient sans doute être plus explicites, cependant, à cause de l'objet spécial et restreint de l'ordonnance qui ne traite que de la comptabilité communale, ils sont généralement interprétés d'une façon uniforme, et c'est dans ce sens qu'ils ont servi de base à l'instruction ministérielle du 20 avril 1834 dans laquelle le ministre écrivit cette phrase très nette... « C'est dans la session du mois de mai que les conseils municipaux doivent s'occuper de l'examen et de la discussion du budget. »

On peut encore citer l'article 488 du décret du 31 mai 1865, duquel il ressort que le budget ne peut être voté dans une session antérieure à celle du mois de mai, car celle-ci est la première qui ait lieu après la clôture de

l'exercice fixée au 31 mars. Seulement ce texte est par trop large et semble autoriser la pratique actuelle qui consiste bien souvent, surtout dans les fortes communes, à ne voter le budget qu'en fin d'année, dans l'une des deux dernières sessions des conseils municipaux, dans celle d'août et même dans celle de novembre. Le législateur de 1884 aurait donc eu raison de donner force de loi à l'instruction ministérielle de 1834, et d'établir définitivement que toutes les délibérations budgétaires auraient lieu désormais au mois de mai : c'était le moyen d'obliger les maires à préparer le budget au mois d'avril, de contraindre les administrations locales à hâter l'arrêt de leurs propositions, d'assurer la transmission régulière du budget avant le 1^{er} septembre et de rendre ainsi plus facile la vérification par l'autorité chargée du règlement définitif des recettes et dépenses.

Le seul point que notre loi municipale ait tranché en cette matière est relatif à la nature de la session durant laquelle est voté le budget communal : nous croyons en effet, bien qu'on soutienne le contraire, que ce doit être au cours d'une session ordinaire seulement. Cette solution nous semble se dégager de l'article 46 qui, après avoir indiqué l'époque et la durée des quatre sessions ordinaires, dispose que : « la session pendant laquelle le budget est discuté peut durer six semaines » : or, ce deuxième paragraphe ne peut être qu'une exception au paragraphe précédent, et nous en avons la preuve par la rédaction même de l'article, qui dans sa dernière partie traite encore des

sessions ordinaires, tandis que l'article 47 s'occupe des sessions extraordinaires (1).

La loi est muette sur le mode à adopter dans les délibérations sur le budget et ne dit nulle part si les conseils municipaux doivent le voter article par article ou bien seulement par section ou par chapitre, et il y a lieu de se demander si le législateur a omis involontairement de s'expliquer là dessus (ce qui est très probable), ou si au contraire il n'a pas voulu consacrer une règle dont l'uniformité aurait pu être un inconvénient.

Les délibérations des conseils municipaux en matière de finances ont plusieurs objets qu'il est essentiel de distinguer : elles portent d'abord sur les comptes du maire c'est-à-dire sur la récapitulation par lui faite de toutes les opérations de l'exercice antérieur clos au 31 mars précédent ; puis ensuite sur les chapitres additionnels du budget en cours ; et enfin sur les propositions du magistrat municipal pour l'exercice futur qui s'ouvrira au 1^{er} janvier prochain. Ce système, d'après lequel un conseil est appelé à s'occuper en même temps de trois budgets différents, remonte à la période antérieure à 1837, et il a été maintenu par la loi de cette époque comme par celle de 1884, à cause des avantages qu'il présente. En effet l'examen du compte du maire forma la base du travail des conseils municipaux : en présentant l'économie générale et rapide de l'exercice écoulé, il indique les améliorations obtenues et en prépare de nou-

(1) Cette solution est conforme à l'ancienne législation, notamment à l'article 16 de l'arrêté de thermidor an X.

velles, il résume les opérations d'un budget antérieur et sert d'introduction au budget du prochain exercice pour lequel il permet d'établir des prévisions aussi voisines que possible de la réalité. D'autre part la discussion des chapitres additionnels, relatifs à un exercice plus récent encore, vient ajouter un nouvel élément de précision dans le vote du budget primitif de l'année suivante.

La loi a établi certaines règles particulières à propos de ces trois sortes de délibérations. La seule qui concerne le vote émis sur le compte administratif remonte à un arrêté du 9 pluviôse an IX (art. 5), d'après lequel le maire devait être remplacé à la présidence du conseil municipal par un conseiller lorsque ses comptes étaient présentés ; les lois de 1837 (art. 25) et de 1884 (art. 52) y ont apporté une légère modification en interdisant la présence du maire seulement lors du scrutin.

Quant au vote du budget supplémentaire, il y a lieu d'appliquer les dispositions relatives au budget primitif, comme l'indique le seul texte qui se réfère à cette distinction, l'article 146.

En principe, toutes les recettes et toutes les dépenses figurant au budget primitif, ou au budget supplémentaire sont discutées par le conseil municipal, et font l'objet d'un vote émis par lui. Les seules exceptions résultent des articles 149 et 150, qui se réfèrent aux cas particuliers d'inscription d'office, et d'absence de budget faute de règlement en temps utile dont il sera traité plus loin.

D'autre part bien que la loi de 1884 ait étendu beaucoup

les pouvoirs propres des assemblées municipales, et qu'elle ait admis pour la première fois qu'en règle générale leurs délibérations seraient exécutoires par elles-mêmes (ce qui était l'exception jusque-là), elle a conservé la disposition de l'article 19, premier alinéa, de la loi de 1837, aux termes de laquelle les délibérations sur le budget communal étaient soumises à l'approbation de l'autorité supérieure chargée du règlement (1). Cependant il y a lieu de remarquer que dans certains cas, par application de textes restrictifs empruntés à la loi de 1867, l'intervention du préfet ou du gouvernement cesse en cette matière d'être réelle : malgré la règle fondamentale d'autorisation, le vote de l'assemblée municipale est alors souverain, en ce sens que l'administration supérieure, dans les hypothèses prévues par la loi, ne peut pas y porter atteinte (2).

Il en est ainsi, tout d'abord, dans deux cas dont la loi traite à propos du règlement du budget, mais qu'elle aurait dû mentionner pour ordre dans l'article 68, au lieu d'y reproduire à tort l'article 19 de la loi de 1837 antérieurement abrogé sur ce point.

Le premier de ces cas est prévu par l'article 145 d'après lequel le décret ou l'arrêté préfectoral relatif au règlement

(1) Articles 69, alinéas 9 et 10, loi de 1884.

(2) Cette opposition entre la règle ancienne et les principes nouveaux qui ont été introduits dans la législation municipale en 1867 apparaît nettement à l'inspection du texte même des articles 3 et 5 de la loi de cette époque.

ne peut ni rejeter, ni même réduire les dépenses portées dans un budget qui pourvoit à toutes les dépenses obligatoires, sans affecter aucune recette extraordinaire même aux dépenses facultatives. Cette exception, dont il sera question dans le chapitre suivant, s'explique facilement, car les intérêts des individus et ceux de l'État étant, dans ces conditions, absolument sauvegardés, rien ne s'oppose à ce que les administrations locales disposent souverainement des excédents de leurs recettes ordinaires sur les dépenses obligatoires.

Le second cas, indiqué dans l'article 148 et prévu par l'article précédent, se rattache à un autre ordre d'idées : ce fut la loi de 1837 qui, la première, autorisa dans certaines conditions les conseils municipaux à inscrire au budget par une délibération définitive un crédit pour dépenses imprévues ; cette disposition nouvelle de son article 37 fit alors l'objet d'une longue discussion dans les Chambres. Nous en trouvons la trace dans les travaux préparatoires, notamment dans le premier rapport de M. Vivien, et dans le deuxième rapport du baron Mounier, dont l'auteur a donné à ce propos les explications suivantes : « Un article né dans l'autre Chambre permet l'ouverture d'un crédit pour dépenses imprévues, ce crédit qui ne doit pas excéder le dixième des recettes ordinaires ne peut être réduit par le préfet ou par le Roi, que s'il y a insuffisance des revenus pour subvenir aux dépenses obligatoires. La plupart des budgets contiennent déjà un crédit pour les dépenses de cette nature ; l'article présenté n'apporte donc en réalité à

l'état de choses actuel d'autre changement que celui de remettre au conseil municipal la fixation de ce crédit » et de le rendre irréductible, aurait dû ajouter le rapporteur ; « la double limite dans laquelle la loi renferme l'existence de cette faculté ne permet pas de craindre qu'il en résulte dommage pour la comptabilité communale ».

Les législateurs de 1884 partagèrent cet avis et ils trouvèrent même excessives les garanties assurées aux contribuables en 1837. Aussi, persuadés de la réelle utilité du crédit pour dépenses imprévues, ils le maintinrent en principe, mais ils modifièrent les conditions de son vote en supprimant la limitation établie par la loi antérieure, et en laissant les conseils municipaux libres d'affecter aux dépenses imprévues, si la richesse de la commune le leur permettait, plus du dixième des ressources ordinaires. — Cette réforme pourrait être critiquée parce que, contrairement à la notion essentielle du budget, elle introduisit un élément tout à fait indéterminé dans ce qui devrait être un ensemble de prévisions précises. Quoi qu'il en soit, elle laissa substituer la nécessité d'imputer le crédit en question sur les revenus ordinaires, après le paiement des dépenses obligatoires ; et en outre, si les rédacteurs de la loi de 1884 renoncèrent dans tous les cas à exiger l'approbation préalable par le préfet ou le sous-préfet, ils reproduisirent les dispositions légales antérieures quant au contrôle sévère que l'assemblée municipale doit exercer sur l'emploi des crédits votés pour les dépenses imprévues.

En dehors de ces deux exceptions au principe général d'approbation, il en existe deux autres qui ont été indiquées dans la partie générale de la loi : tout d'abord l'article 141 autorise les conseils municipaux à voter dans la limite du maximum fixé annuellement par le conseil général, et pour cinq ans seulement, cinq centimes de contributions extraordinaires d'utilité communale. D'autre part le même texte ajoute que les conseils peuvent voter les emprunts communaux remboursables ou sur les centimes en question ou sur les ressources ordinaires, quand l'amortissement ne dépasse pas trente ans.

Non seulement la loi ne fait pas ici la moindre réserve quant à la nécessité d'approbation par l'autorité supérieure, mais encore l'article 14 dit à propos des emprunts que les conseils peuvent les voter et *régler*. Or ce deuxième mot très significatif, employé en 1837 pour désigner les délibérations exécutoires par elles-mêmes et appelées quelquefois réglementaires, indique bien que le législateur moderne a conféré ici aux assemblées communales un pouvoir propre non subordonné à la ratification de l'autorité supérieure.

La loi de 1837 avait, en cette matière, reproduit la loi de finances du 15 mai 1818 : elle avait établi que tous les emprunts votés par la représentation locale devaient être autorisés par une ordonnance royale ou même par une loi quant aux communes ayant plus de 100.000 francs de revenus ; d'autre part elle avait exigé que les contributions extraordinaires destinées aux dépenses obligatoires fussent

votees avec le secours des plus imposés et approuvées (conformément à la volonté de la Chambre des Pairs) par les préfets, par ordonnance du Roi ou par une loi suivant les distinctions de l'article 40.

Les règles actuelles remontent donc seulement à la loi plus libérale du 24 juillet 1867 qui augmenta sensiblement les pouvoirs propres des conseils municipaux à propos tant des contributions extraordinaires que des emprunts ; cette législation nouvelle n'a été modifiée que sur deux points en 1884 : sa disposition relative aux emprunts remboursables sur les ressources ordinaires en douze ans a été d'abord appliquée à tous ceux dont le délai d'amortissement est de trente ans, et d'autre part l'intervention du Conseil d'Etat a été supprimée dans tous les cas.

La loi de 1867 avait maintenu aussi la garantie résultant du concours des plus imposés au vote des contributions extraordinaires et des emprunts, mais cette pratique, fréquemment attaquée comme contraire aux principes démocratiques, fut abrogée par une loi spéciale le 5 avril 1882.

En résumé, en dehors des principales restrictions qui viennent d'être indiquées, en général le principe d'approbation a été maintenu en 1884 pour les délibérations des conseils municipaux relatives aux finances ; seulement nous verrons dans la suite que, suivant les cas, les pouvoirs conférés à l'autorité chargée du règlement sont plus ou moins étendus. —

Après avoir envisagé le vote du budget dans les conditions normales, il reste à examiner le cas dans lequel les

prévisions budgétaires ont été votées tardivement, ou même n'ont fait l'objet d'aucune délibération du conseil municipal qui s'y est formellement refusé.

Il y a lieu de distinguer, avec l'article 150 de notre loi municipale, deux hypothèses particulières suivant que, pour une commune, il y a eu un budget voté l'année précédente, ou suivant qu'il n'en existait pas antérieurement.

Dans la première de ces hypothèses, la disposition de l'article 150, reproduite de la loi de 1837, établit qu'au cas où le budget n'est pas définitivement réglé avant le commencement de l'exercice auquel il se rattache, les recettes et dépenses doivent continuer à être effectuées conformément au budget précédent. Cette décision du législateur de 1837, motivée sans doute par l'habitude que beaucoup de conseils municipaux avaient déjà contractée à cette époque de repousser jusqu'à la fin de l'année le vote du budget, avait pour but de remédier à ces retards constants qui empêchaient les préfets ou le gouvernement d'opérer en temps utile le règlement des états budgétaires. Malgré cela, le texte en question, conçu en termes très généraux doit s'appliquer à toutes les causes qui font obstacle au règlement du budget communal, et notamment dans les cas où cette transgression des lois et circulaires résulte soit de ce qu'un conseil municipal n'a pas terminé l'examen des prévisions budgétaires dans la dernière session ordinaire, soit même de ce qu'il n'en a pas encore commencé la discussion (1).

(1) Art. 35, L. 1837 ; art. 150, § 1^{er}, L. 1884.

On pourrait conclure de là que le refus de la part de l'assemblée municipale de voter le budget est un des cas qui doivent rentrer dans la généralité des termes de l'article 150. Les auteurs toutefois ne sont pas d'accord sur ce point : les uns prétendent que le conseil municipal doit voter le budget et que, faute de l'accomplissement de cette obligation, l'article 150, dans lequel on ne trouve aucune distinction, s'applique de plein droit. D'autres au contraire sont d'avis qu'en pareil cas, il faut suivre les prescriptions de l'article 149 relatives à l'inscription d'office, et décider que le budget, dressé par le préfet, après mise en demeure préalable du conseil municipal, ne pourra comprendre que les dépenses obligatoires votées l'année précédente (1).

Non seulement cette dernière théorie est conforme à l'article 821 de l'Instruction générale de 1859, mais elle n'est pas en contradiction avec l'article 149 de la loi municipale : en effet les termes mêmes de ce texte : « si un conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés pour une dépense obligatoire... » peuvent parfaitement être compris comme se référant au refus du conseil municipal de voter le budget puisque le but principal des prévisions budgétaires est surtout d'assurer des ressources suffisantes pour le paiement des dépenses obligatoires.

Du reste il est rationnel de ne pas consacrer une solution unique dans deux cas bien différents, c'est-à-dire lorsque l'assemblée communale se rend coupable d'une simple

(1) Dans ce sens Morgand, *Loi municipale* (p. 464) ; et Dalloz, *Rép. suppl.*, n° 406. — En sens contraire : Desbats, *Le budget municipal*, p. 352.

négligence, et lorsqu'elle manque volontairement à l'accomplissement de l'un de ses premiers devoirs.

La limitation du rôle du préfet à l'établissement des articles du budget essentiels au fonctionnement des services locaux est d'ailleurs en quelque sorte une solution transactionnelle qui permet de ne pas rendre plus difficiles les rapports déjà tendus entre une assemblée locale et l'agent du pouvoir central ; et il convient d'ajouter que cette attribution de compétence laisse néanmoins subsister l'obligation qui incombait au conseil municipal relativement au vote du budget.

Cette règle d'après laquelle, en l'absence de budget, les opérations sont faites conformément au budget de l'année précédente, tend à permettre temporairement l'ordonnement par le maire des premières dépenses dont la nécessité s'impose dès le début de l'exercice. Le but poursuivi par le législateur indique donc que l'article 150 § 1 autorise seulement les municipalités à mettre en recouvrement les impositions votées pour l'année antérieure et à ouvrir des crédits pour les dépenses admises au précédent budget.

La seconde hypothèse à laquelle se réfère l'article 150 est celle où le budget d'une commune doit être établi pour la première fois.

Le législateur de 1837 n'avait nullement prévu ce cas. Cependant, peu de temps avant le vote de la loi de 1884, dans une commune nouvelle où les électeurs avaient refusé de nommer un conseil municipal, le fait se produisit et fut la cause de nombreuses difficultés ; aussi dut-on dans

cette circonstance se résoudre à violer la loi : le budget de la commune en question fut en effet dressé par le préfet qui y comprit toutes les recettes qui pouvaient être établies d'office pour subvenir aux dépenses obligatoires ; mais force lui fut d'enfreindre la règle de mise en demeure préalable du conseil municipal consacrée pour tous les cas d'inscription d'office par l'article 39 de la loi de 1837.

Les auteurs de la loi nouvelle ajoutèrent donc à la rédaction de l'ancien article 35 qui allait devenir l'article 150, un dernier alinéa ainsi conçu : « Dans le cas où il n'y aurait eu aucun budget antérieurement voté, le budget serait établi par le préfet en conseil de préfecture. »

Les expressions employées dans ce texte nouveau sont très générales et peuvent faire naître des difficultés d'interprétation. Ainsi dans des conditions voisines de l'exemple qui vient d'être cité, c'est-à-dire dans le cas où le conseil municipal régulièrement constitué dans une commune nouvelle se refuserait à voter le budget pour la première fois, il y a lieu de se demander quels seront les droits du préfet ? Ce fonctionnaire sera appelé à dresser le budget que l'assemblée municipale n'a pas voulu discuter et voter ; mais pourra-t-il y comprendre même des dépenses facultatives, comme l'y autorise, semble-t-il, le silence de l'article 150 § 2, ou devra-t-il au contraire se conformer aux prescriptions de l'article 149, c'est-à-dire inscrire seulement des dépenses obligatoires, ordinaires ou extraordinaires, et mettre préalablement le conseil municipal en demeure de procéder à l'élaboration du budget ?

En face de ces deux interprétations différentes, nous pensons qu'il y a lieu, comme plus haut et pour les mêmes raisons, d'appliquer l'article 149 plutôt que l'article 150, malgré l'absence de toute disposition légale précise sur ce point.

C'est là la dernière question soulevée par le vote tardif du budget ou le refus de délibérer opposé par le conseil municipal; et l'étude rapide de la « Préparation et du vote » du budget communal se trouve ainsi terminée.

CHAPITRE II

RÈGLEMENT DU BUDGET.

SECTION I. — Notions historiques et générales sur l'approbation de certaines dépenses et le règlement du budget.

La centralisation de l'ancien régime avait contribué à augmenter peu à peu, du XVII^e siècle jusqu'en 1789, les pouvoirs conférés aux intendants royaux en matière de finances.

C'est précisément du droit de contrôle étroitement exercé par ces agents de la couronne que dérive en quelque sorte le principe actuel du règlement du budget communal par l'autorité administrative.

Les lois de la Révolution, après avoir créé une organisation administrative nouvelle, laissèrent subsister le droit de surveillance des finances locales ; mais en le confiant aux administrations collectives de départements, elles le maintinrent dans d'étroites limites : le décret du 14 décembre 1789 en effet soumit seulement à l'approbation des directoires de départements le vote des impositions extraordinaires et des emprunts.

Ce système subsista jusqu'au jour où la France fut régie par la législation essentiellement centralisatrice de

l'an VIII : mais la loi du 28 pluviôse établit que les budgets communaux une fois votés seraient à l'avenir transmis par les maires aux sous-préfets, et de là aux préfets qui seraient chargés de les arrêter définitivement (art. 15, al. 15).

L'arrêté du 4 thermidor an X conserva cette disposition et maintint le principe nouveau ; et il fit une division entre les diverses communes suivant leur richesse, afin de proportionner en quelque sorte les garanties à l'importance des revenus de chacune d'elles : dans les villes ayant moins de 20.000 francs de revenus (1), il laissa subsister la compétence des préfets ; mais pour toutes les autres, il décida que l'état général des recettes et dépenses serait approuvé désormais par les consuls sur la proposition du ministre de l'intérieur, et le Conseil d'État entendu (2). Sous le premier Empire il n'y eut pas de changement à cette législation, si ce n'est que l'approbation de l'empereur remplaça celle des consuls.

A la chute de Napoléon, une ordonnance royale chargea le ministre de l'intérieur de régler les budgets des communes dont les revenus s'élevaient à 40.000 francs et au-dessus. Mais cette mesure ne fut applicable qu'à l'exercice de 1814, et bientôt une autre ordonnance de 1815 rendit le règlement des budgets communaux aux préfets ou au Chef de l'État suivant l'importance des villes. Ce fut un

(1) Les revenus étaient les recettes ordinaires proprement dites : ord. mars 1816.

(2) V. art. 30 de l'arrêté de thermidor an X.

retour à la législation de l'an X, mais avec cette différence, que, d'après la disposition nouvelle, les budgets qui devaient être approuvés par ordonnance royale n'étaient plus soumis à l'examen du Conseil d'Etat (1). Quant au chiffre de 10.000 francs, il continua à servir de base à la distinction faite entre les communes jusqu'en 1817, époque à laquelle il fut porté à 30.000 francs (2).

Le gouvernement de la Restauration, de tendances libérales, songea de bonne heure à présenter au Parlement un projet de loi municipale pour modifier l'organisation administrative de l'Empire ; aussi, en attendant l'élaboration de la loi nouvelle, qui du reste ne put être promulguée qu'en 1837, la monarchie réalisa certaines mesures de déconcentration par les deux ordonnances de 1821 et 1823 (3). La première, pour simplifier les services administratifs, conféra aux préfets des pouvoirs plus étendus, en leur permettant de régler les budgets de toutes les communes qui n'avaient pas 100.000 francs de revenus, et elle ne réserva le droit de contrôle du pouvoir royal que relativement au très petit nombre de cités qui jouissaient de recettes ordinaires plus fortes. — D'autre part, l'ordonnance de 1823 soumit pour la première fois les budgets et comptes des villes n'ayant pas 100 francs de revenus aux sous-préfets à charge par eux seulement d'en rendre compte aux préfets par des bordereaux sommaires.

(1) Ordonnance du 28 janvier 1815, article 8.

(2) Ordonnance des 16-28 mars 1816, article 1.

(3) Ordonnance des 8-21 août 1821, et ordonnance des 23 avril-10 mai 1823.

Cette dernière disposition fut abrogée en 1837 par la loi municipale qui supprima la compétence des sous-préfets. Quant à la réforme de l'ordonnance de 1821, elle fut maintenue à cette époque (1); et il fallut dans la suite la concilier avec les deux décrets du 26 mars 1852 et du 13 avril 1861, lesquels d'une façon générale, et sans faire de distinction entre les communes, transférèrent aux préfets le règlement de tous les budgets communaux, du moment qu'ils ne comportaient pas de dépenses extraordinaires (2). Il résulta donc de l'ensemble de ces divers textes que les préfets, en l'absence d'impositions extraordinaires, eurent une compétence absolue et exclusive, mais que les budgets des villes ayant 100.000 francs de revenus ou plus restèrent cependant soumis à l'approbation du gouvernement, lorsqu'ils comportaient des dépenses extraordinaires.

Les auteurs de la loi de 1867, entrant plus avant dans la voie de la décentralisation ouverte dès le début du second Empire, portèrent à 3 millions de revenus le chiffre nécessaire pour l'application du règlement par le chef de l'État (3). Mais ils n'abrogèrent pas en principe les deux décrets de 1852 et de 1861, et par conséquent les préfets, même au-dessous du chiffre en question, ne purent approuver les budgets dans lesquels figuraient des recettes extraordinaires que dans le cas où les nouvelles dispositions

(1) Art. 33, L. 1837.

(2) Décr. 1852, art. 1 et Tabl. A, n° 35; Décr. 1861, tabl. A, n° 42.

(3) Art. 15, L. 1867.

des articles 3, 5, 9 et 10 de la loi de 1867 leur en confèrent expressément le pouvoir (1).

La loi de 1884 a simplifié beaucoup la réglementation de cette matière : dans son article 145, elle a posé comme principe général que les budgets communaux votés par le conseil municipal seraient réglés par les préfets ; puis elle a ensuite établi qu'exceptionnellement l'approbation serait donnée par décret du chef de l'Etat pour les budgets des villes ayant 3 millions de francs de recettes ordinaires. D'autre part, l'article 168 par l'abrogation du décret de 1861 (Tabl. A, n° 42) a étendu, dans les limites de cet article 145, la compétence des préfets aux budgets comportant même des recettes extraordinaires. La seule restriction qui subsiste donc aujourd'hui résulte de l'article 142, en ce sens qu'au cas où des impositions extraordinaires nécessitent l'approbation spéciale du Président de la République, les préfets ne peuvent pas régler les budgets qui leur sont soumis avant l'émission du décret exécutif (2).

En outre, la loi municipale de 1884 a apporté à la législation antérieure une modification d'un autre ordre re-

(1) Circ. du 3 août 1867 (*Bull.* 67, p. 393).

(2) M. Morgand ne voit pas là une nécessité : après avoir constaté que sous l'empire des décrets de 1852 et de 1861, les préfets, malgré l'inscription en recettes d'impositions extraordinaires dépassant leur compétence, réglaient en fait les budgets des villes de 100.000 francs de revenus, quitte à subordonner la recette et la dépense correspondante à l'émission du décret apporatif, il ajoute : « la pratique à laquelle avait donné lieu les deux décrets abrogés par l'article 168, § 14, était sage et les administrations préfectorales devraient encore aujourd'hui, lorsqu'il s'agira de dépenses extraordinaires motivant des impositions à autoriser par le pouvoir central, ne les admettre dans les budgets que sous la réserve de l'approbation de ces impositions (*Loi municipale*, t. II, p. 436).

lativement à l'approbation des crédits devenus nécessaires après le règlement du budget primitif : suivant la règle établie par la loi de 1837 (art. 34), les crédits supplémentaires étaient autorisés par le préfet dans les villes dont celui-ci était appelé à régler le budget primitif; dans les autres c'était ordinairement par le ministre de l'intérieur, et exceptionnellement par le préfet lorsqu'il s'agissait d'autoriser des crédits additionnels pour les dépenses urgentes. — Dans le silence de la loi de 1867, le ministre de l'intérieur pensa que cette règle restait applicable, et que dans les villes ayant 3 millions de revenus, dont le budget était réglé par décret, les crédits additionnels devaient être autorisés par le ministre de l'intérieur, tandis que dans les autres cas le préfet était compétent. Mais plus tard, un autre ministre de l'intérieur, M. de Marcère, décida que les crédits supplémentaires des villes de 3 millions de revenus devaient être approuvés par décret, car la délégation faite au ministre de l'intérieur par l'article 34 de la loi de 1837 tenait seulement au grand nombre des budgets communaux soumis au règlement du roi, mais sous l'empire de l'article 13 de la loi de 1867 la formalité d'un décret à propos des crédits additionnels n'avait plus chance d'entraver aucun service (Circ. du 4 mai 1876). — Cette interprétation a été consacrée par la loi de 1884, qui a définitivement assimilé le budget supplémentaire au budget primitif, tant au point de vue du vote qu'à celui du règlement (1).

(1) L'amendement Peulevey a fait disparaître la distinction que la

Ainsi, en résumé, après divers changements réalisés au cours de ce siècle, les principes posés en l'an X ont subsisté, mais le progrès a consisté à étendre les pouvoirs des préfets en matière de règlement et à restreindre les cas d'approbation par le chef de l'Etat.

Cette règle générale de règlement des budgets communaux, qui est la principale application de ce qu'on a appelé bien à tort « la tutelle administrative » organisée par la loi vis-à-vis des communes, a soulevé de nombreuses discussions au Parlement et a provoqué souvent de vives critiques de la part des auteurs. — M. Leroy-Beaulieu, et tous ceux qui, malgré les divergences de caractère et de mœurs, croient pouvoir proposer l'application en France des institutions de l'Angleterre, ont flétri « le système hautement avoué de tutelle administrative qui autorise une intrusion perpétuelle des fonctionnaires gouvernementaux dans les moindres actes des administrations locales » ; ils ont condamné « cette ingérence quotidienne et tracassière qui a pour effet d'étouffer dans les localités l'esprit d'initiative et le sentiment de la responsabilité personnelle, ces formalités excessives qui entourent et arrêtent tous les mouvements de la vie communale, qui sont une cause de lenteurs inouïes, d'irritation, de découragement ». Ils ont conclu que « le fruit de tout ce système, c'est un grand

première rédaction de l'article 46 établissait, au point de vue de l'autorisation des crédits additionnels entre les communes ayant 3 millions de revenus et celles qui atteignaient ou dépassaient ce chiffre (*J. Off.*, Débats parlem., 2 mars 1883 ; Sirey, *Lois annotées*, 1881-1890, p. 590, sous art. 145).

développement de la bureaucratie, c'est-à-dire de la pédanterie routinière et de l'impuissance inconsciente (1) ».

Dans l'enceinte parlementaire, certains hommes qui ne regarderaient pas à jeter le trouble dans la société moderne et à ruiner notre pays pour faire triompher leurs théories, ont demandé avec ardeur, dans le cours de ces dernières années l'établissement de l'autonomie communale absolue, qui tendrait enfin à supprimer le contrôle et la surveillance du gouvernement (2). Quelques-uns d'entre eux cependant n'ont pas été si loin : ainsi dans le discours, qu'il prononça à la Chambre au commencement des débats relatifs à la loi de 1884 (3), M. Goblet, bien qu'il ait ardemment combattu la tutelle administrative et l'état de minorité des communes (à propos desquels il disait : « ces mots paraissaient déjà odieux à Royer-Collard qui les considérait comme attentatoires à la liberté »), a proposé d'augmenter les attributions des conseils municipaux et d'affranchir les communes, mais cela seulement « dans la mesure du possible, et dans tout ce qui ne touche pas aux intérêts de l'Etat ». — L'homme politique, qui a tenu ce langage ne s'oppose donc pas absolument au principe du contrôle de l'administration supérieure surtout en matière de finances ; et cette double restriction a d'autant plus de

(1) Leroy-Beaulieu, *Administration locale en France et en Angleterre*, p. 329.

(2) Proposition de loi de H. Michelin (Annexe 2073, *J. Off.*, 1896, 2^e volume, p. 1382) ayant pour objet la suppression de la tutelle administrative et la réorganisation administrative conformément au principe de la souveraineté nationale.

(3) Séance du 8 février 1882 (*J. Off.*, *Débats parlem.*, p. 243 et 248 à 253).

force dans la bouche d'un partisan non seulement de la décentralisation mais même de l'indépendance communale.

Par contre, des esprits éminents ont reconnu la nécessité de la règle générale d'approbation qui domine la législation des finances communales ; et dans ce sens, ils ont créé un courant d'idées assez fort pour entraîner les Chambres lors du vote de la loi de 1884. Cette autre thèse est nettement résumée dans quelques lignes de l'introduction écrite par Foucart pour l'ouvrage sur le pouvoir municipal d'Henrion de Pansey, que l'on peut opposer à la citation empruntée plus haut à M. Leroy-Beaulieu : « La commune personne morale, dit l'auteur, ne doit pas jouir d'une liberté complète, car la bonne administration de son patrimoine est un des éléments de la prospérité générale : si on laissait aux communes le droit de disposer, comme elles l'entendraient, de leurs biens, il arriverait trop souvent qu'elles feraient des dépenses inutiles, des entreprises ruineuses, il viendrait un moment où elles ne pourraient plus supporter les charges locales qui leur sont imposées, ni concourir pour leur quote-part à l'exécution de ces mesures qui participent à la fois de l'intérêt général et de l'intérêt communal. L'administration des communes ayant une grande influence sur le bien-être général doit donc être dirigée avec un esprit de sagesse et d'ensemble que l'on ne trouverait pas toujours dans des administrations exposées à l'influence des petites passions de localités ».

Les mêmes observations ont été présentées sous une autre forme par M. de Marcère dans l'un des plus remarquables passages de son rapport : « Le contrôle administratif, a-t-il dit, consiste à maintenir les communes sous la règle inflexible des lois générales, à les empêcher de nuire aux intérêts de la nation ou de compromettre leur propre avenir. Qui donc, si ce n'est l'Etat lui-même, connaît les lois, se rend compte des intérêts généraux, peut étendre sa prévoyance au delà du présent, lui qui est immortel » (1).

Il n'y a pas d'idée plus juste que celle-là : le principe général de contrôle administratif en matière de finances communales repose en effet sur le lien étroit qui existe entre les intérêts locaux d'une part et les intérêts généraux confiés à la garde de l'Etat d'autre part.

Malheureusement Foucart, comme les rapporteurs de la Chambre et du Sénat, se sont crus obligés d'employer dans d'autres endroits, après bien des auteurs, les expressions de « tutelle administrative », de « minorité des communes » pour qualifier les rapports légaux de l'Etat et des communes ; « or ces termes ne couvrent pas seulement une idée fausse, mais aussi une idée dangereuse qui mène à des conséquences administratives et politiques redoutables auxquelles la puissance des mots sert de véhicule au sein des masses populaires ». En effet « l'assimilation, entre les mineurs et les communes, entre la tutelle du droit civil et l'ensemble des mesures administratives relatives aux

(1) Rapport de M. de Marcère, Annexe au procès-verbal de la séance de la Chambre du 29 décembre 1882, n° 1543, *Journ. Off.*

communes, même avant leurs successives et considérables atténuations depuis 1830, est fausse de tout point. Les deux institutions sont absolument différentes au point de vue tant de leur raison d'être que de leur régime légal » (1).

En 1884, les Chambres après les Commissions parlementaires ont sans hésitation décidé le maintien du principe d'approbation des budgets municipaux par l'administration supérieure. Se référant aux lois de 1837 et 1867, elles en ont consacré une double application, et ont laissé subsister non seulement la nécessité d'une approbation de l'ensemble des prévisions budgétaires, mais encore celle d'une autorisation spéciale pour certaines dépenses ou recettes (art. 68 n^{os} 7, 9, 10, 11 et 12).

Il y a là deux point de vue particuliers, deux règles qui se complètent pour assurer la protection de la fortune communale, et qui vont être étudiées successivement.

La mise en œuvre du principe d'approbation a été et reste toujours la question délicate. Il est bien certain en effet que si l'administration supérieure n'avait pas rendu souvent des décisions erronées, arbitraires ou entachées d'abus d'autorité, la prétendue « tutelle administrative » n'eût pas soulevé d'aussi nombreuses critiques. — Pour être utile, le rôle de l'autorité chargée du règlement ou de

(1) Ces lignes sont empruntées à M. Ducrocq. Dans les précédentes éditions de son *Traité de Droit administratif* et dans ses cours, l'auteur a toujours lutté contre la théorie erronée de la tutelle administrative, et nous ne saurions mieux faire que de renvoyer à son nouvel ouvrage sur cette question, si vigoureusement traitée, t. I, p. 384 et suivantes du *Traité de Droit administratif et de législation française des finances* (7^e édition 1897).

L'autorisation suppose tout d'abord chez celle-ci la connaissance précise des besoins des diverses catégories de communes et des ressources qu'elles peuvent utiliser ; de plus il nécessite un examen approfondi des prévisions budgétaires établies par les autorités locales. Or, les préfets étant accaparés par d'autres attributions d'un caractère plus militant, le travail est fréquemment fait dans les bureaux des préfectures par des employés dépourvus si ce n'est des connaissances utiles, au moins de la largeur de vue et de l'esprit de suite nécessaires dans ces questions. Il serait désirable cependant que le règlement des budgets, et l'autorisation des impositions extraordinaires ne fussent pas une pure formalité ; d'autant plus que l'observation rigoureuse de la loi ne serait pas un obstacle à la décentralisation administrative : l'intervention des préfets ou du Chef de l'Etat en matière de finances locales ne s'oppose pas en effet à la simplification des services administratifs, ni à la réduction du nombre des fonctionnaires ; et d'autre part elle ne risque pas, autant qu'on l'a prétendu, de porter atteinte à l'initiative individuelle, puisque les communes peuvent toujours se renfermer dans les limites de l'article 145 et jouir des prérogatives que ce texte leur confère.

SECTION II. — Approbation de certaines recettes et dépenses.

Il existe, à propos du budget communal, une double dérogation au principe nouveau aux termes duquel la loi

de 1884 a reconnu comme définitives et exécutoires par elles-mêmes les délibérations des conseils municipaux : la première, dont il va être parlé d'abord, consiste dans la nécessité d'une autorisation spéciale de l'autorité supérieure relativement à certaines recettes ou dépenses ; la seconde résulte de l'application du règlement à l'ensemble du budget.

Tout d'abord aux termes de l'article 68, les communes ne peuvent pas, sans l'assentiment de l'administration supérieure, recouvrer certaines recettes ordinaires, comme des droits de voirie, de stationnement, et en général toutes autres taxes perçues à leur profit conformément à l'article 133 et rangées par des auteurs dans une catégorie à part sous la rubrique de « Ressources sans affectation spéciale » (1).

D'autre part une autorisation spéciale est nécessaire pour lever des impositions extraordinaires ou contracter des emprunts. Cette dernière disposition a pour but d'interdire aux conseils municipaux de grever les communes de charges, qui, soit par leur étendue soit par leur durée, pourraient compromettre l'état de leurs finances et porter atteinte au crédit public ; et elle a d'autant plus d'importance que les municipalités ont chaque jour une tendance plus marquée à recourir aux impositions extraordinaires de toute nature (2).

(1) Le Sénat, auteur de cette disposition a tenu à ce que les conseils municipaux ne puissent ni frapper des impôts nouveaux ni changer l'assiette des diverses taxes communales, ni même exagérer leur quotité.

(2) Voir sur ce point le rapport de M. de Marcère, et le discours de M. Lizot au Sénat dans la séance du 8 février 1884.

Les délibérations des conseils municipaux qui établissaient des contributions extraordinaires étaient déjà soumises à une approbation spéciale par la loi de 1837 : leur exécution était subordonnée à un arrêté préfectoral, ou à une ordonnance royale pour les communes de moins ou de plus de 400.000 francs de revenus, dans le cas où il s'agissait de pourvoir à des dépenses obligatoires. Relativement aux autres dépenses, il fallait une ordonnance royale ou une loi. — Cette règle fut profondément modifiée par la loi de 1867 qui par une heureuse innovation élargit sensiblement les pouvoirs propres des conseils municipaux. Aujourd'hui toutes les impositions extraordinaires qui s'élèvent au-dessus de 5 centimes et sont à percevoir pendant plus de 5 ans sans toutefois dépasser en durée une période de 30 ans, et en quotité le maximum fixé annuellement par le conseil général, doivent faire l'objet d'une approbation préalable qui est alors donnée par le préfet, sans distinction à faire actuellement entre les diverses catégories de communes ni entre les dépenses facultatives ou obligatoires. D'autre part lorsque la contribution extraordinaire dépasse le maximum fixé par le conseil général, elle est autorisée par un décret du président de la République, qui est soumis au Conseil d'Etat lorsque la durée excède 30 ans. Enfin la loi de 1884 contient en outre une règle spéciale relativement aux centimes pour insuffisance de revenus dont elle soumet l'approbation soit à un arrêté préfectoral soit à un décret suivant qu'il s'agit de faire face à des dépenses obligatoires ou facultatives :

cette disposition finale de l'article 133 est le seul cas où la législation actuelle ait reproduit l'ancienne distinction qui était en 1837 la base du système d'approbation des impositions extraordinaires.

Relativement aux emprunts, le mode d'autorisation diffère actuellement suivant la gravité que cette opération doit présenter pour les finances communales : si les emprunts sont remboursables sur les revenus ordinaires, la loi confère aux conseils municipaux un pouvoir exclusif, et n'établit la nécessité de l'autorisation préfectorale que dans les cas où le délai de remboursement est supérieur à 30 ans (1). Au contraire, les emprunts remboursables en 30 ans au moyen d'impositions extraordinaires restant dans les limites du maximum fixé par le conseil général, ou encore au moyen de toutes ressources autres que des impositions (coupes extraordinaires de bois par exemple), doivent toujours être approuvés par les préfets (art. 142 et 143). Et d'autre part, si le maximum fixé par le conseil général est dépassé, ou si le délai d'amortissement excède 30 ans, on retrouve dans la loi les garanties établies relativement à la levée des ressources extraordinaires, c'est-à-dire qu'il y a alors nécessité d'un décret du Président de la République, avec en outre intervention du Conseil d'Etat dans la seconde hypothèse.

Enfin, comme en 1867, une loi est nécessaire pour per-

(1) Dans ce cas le Conseil d'Etat refusait avant 1884 d'admettre les recours pour excès de pouvoir, mais actuellement les préfets, en vertu de l'article 63, peuvent, sauf recours au Conseil, prononcer la nullité des délibérations prises en violation d'une loi ou d'un règlement.

mettre tout emprunt, de quelque durée que ce soit, qui atteint 1 million, ou porte à ce chiffre le total des sommes non remboursées par une même commune (1).

La circulaire du 15 mai 1884, assez laconique sur beaucoup de points, est venue compléter cependant cette législation en recommandant aux préfets de limiter le plus possible le nombre et la quotité des emprunts et en fixant les pièces justificatives qui doivent être fournies à l'autorité chargée de l'approbation. De plus, elle prescrit d'appliquer les règles ci-dessus aux acquisitions ou travaux payables par annuités ; et il convient d'ajouter en outre que la jurisprudence du Conseil d'État assimile encore aux emprunts les engagements à long terme pris par les communes.

SECTION III. — Règlement du budget.

§ 1. — Transmission du budget à l'autorité compétente.

Le budget, une fois voté par le conseil municipal est transmis par les soins du maire au sous-préfet, qui après l'avoir examiné, le fait passer au préfet pour en opérer le règlement. L'envoi fait par les municipalités doit comprendre, outre les trois exemplaires du budget, divers documents qui sont destinés à donner à l'administration les éléments nécessaires de son contrôle, en lui permettant de s'éclairer sur les besoins de chaque commune et sur la

(1) Une législation spéciale existe quant aux octrois, mais nous n'entrons pas dans cette question, vu l'adoption du principe de suppression des octrois.

façon dont les municipalités ont entendu y pourvoir. Ce sont :

1° Le compte d'administration du maire et celui du receveur municipal : le premier permet d'établir une comparaison facile entre les recettes et dépenses inscrites au budget nouveau et la plupart des articles constatés au budget du dernier exercice clos. D'autre part, le compte de gestion sert à indiquer l'écart qu'il y a lieu d'escompter entre les évaluations faites *a priori* et le recouvrement des recettes. Ce double examen permet donc de rectifier les erreurs ou les omissions faites antérieurement et de rapprocher autant que possible les prévisions de la réalité.

2° Le règlement définitif des recettes et dépenses de l'exercice clos, suivant la circulaire du 10 avril 1835, afin de donner à l'administration la possibilité de voir dans quelles conditions elle a réglé le budget antérieur.

3° Le rapport du maire et les délibérations du conseil municipal, qui fournissent les plus utiles renseignements sur les soins que la municipalité a apporté à la défense des intérêts dont la garde lui est confiée par l'ensemble des contribuables de la commune.

4° Un cahier d'observations détaillées que vient compléter le document précédent, car l'administration locale y consigne les motifs du maintien ou de l'établissement des articles du prochain budget (Circulaire du 20 avril 1834).—

La loi ne s'est pas occupée de fixer un délai pour la

transmission de ces diverses pièces, mais il doit être fait par le maire le plus tôt possible, surtout si le vote du conseil municipal a été retardé au delà de la session ordinaire du mois de mai, car autrement le sous-préfet se trouverait dans l'obligation de ne pas examiner les budgets communaux, ce qui est toujours regrettable car ce fonctionnaire, rapproché des populations, est encore mieux en état que le préfet de juger de l'utilité ou de l'urgence des dépenses à faire, et peut par ses indications rendre plus aisée la tâche du préfet.

Quant aux budgets des villes de 3 millions de revenus, qui doivent être réglés par décret, à raison même de l'importance des chiffres, ils sont encore soumis au préfet, mais celui-ci est chargé seulement de les examiner et il doit ensuite les envoyer avec toutes les pièces et l'ensemble de ses observations au ministre de l'intérieur qui prépare le décret de règlement à soumettre à la signature du Président de la République.

§ 2. — Pouvoirs de l'autorité chargée du règlement.

Le règlement du budget communal a pour but d'établir définitivement les prévisions de recettes et les autorisations de dépenses et de les rendre exécutoires. C'est un acte de pure administration, mais dont l'exercice est circonscrit dans des limites précises et dominé par des conditions de forme dont l'observation est placée sous la garantie du recours pour excès de pouvoir (1).

(1) Dufour, *Traité de droit administratif* (t. III, p. 588).

La première de toutes les règles à observer pour l'autorité chargée du règlement, est de ne pas approuver de budgets en déficit (1), car l'équilibre budgétaire est la plus sûre garantie d'un crédit solide. Aussi est-il admis que les préfets ne peuvent régler un budget en déficit que dans le cas où il existe des restes de l'exercice antérieur permettant de rétablir la balance pour l'année suivante, ou encore lorsqu'il est certain que les recettes du budget supplémentaire dépasseront dans la mesure nécessaire les dépenses correspondantes.

Du reste, l'autorité qui règle peut toujours réaliser l'équilibre budgétaire, puisqu'elle peut même recourir à des impositions extraordinaires pour éviter les dangers du déficit.

D'une façon générale, l'administration supérieure peut assurer l'efficacité de son contrôle sur les budgets communaux, tant par l'autorité morale qu'elle doit savoir conserver, que par les pouvoirs spéciaux dont elle dispose : ceux-ci, pour la plupart, font l'objet de dispositions de la loi de 1884 ; en général, ils varient selon qu'il s'agit de dépenses ou de recettes, selon que celles-ci sont ordinaires ou extraordinaires, ou que les dépenses sont obligatoires ou facultatives. Suivant les cas, l'autorité qui règle jouit :

(1) La circulaire du 20 octobre 1885 (*Bull.* 1885, p. 327) s'exprimait en ces termes sur ce point : « Il est de la plus haute importance que les dépenses soient chaque année maintenues strictement dans la mesure des ressources qui peuvent y être appliquées. Vous devez apporter le plus grand soin dans le règlement ainsi que dans l'examen des crédits additionnels, car l'excédent de dépenses résulte le plus souvent des crédits additionnels votés en cours d'exercice... »

1^o du droit d'homologation pure et simple (art. 145, § 2 et 147, § 2 ; 144 et 139) ; — 2^o du droit de modification des recettes pour réparer des omissions, pour rectifier des erreurs matérielles, ou corriger des exagérations que le maire et le conseil municipal ont laissé subsister lors du travail d'évaluation des ressources budgétaires ; — 3^o du droit de réduction ou de rejet des dépenses même facultatives (art. 145, al. 2) ; — 4^o du droit d'augmentation ou d'addition de crédits pour pourvoir à l'acquittement des seules dépenses obligatoires (art. 148), ce droit entraînant comme corollaires les droits d'inscription et d'imposition d'office.

L'exercice de chacun de ces pouvoirs est soumis par la loi à des conditions particulières, mais certains ont été considérés par le législateur comme d'une application en quelque sorte exceptionnelle ; de là la nécessité de les étudier successivement en se plaçant tant au point de vue du règlement des recettes que de l'approbation des dépenses.

1^o *Règlement des recettes :*

Les règles admises à ce point de vue, dans le silence de la loi, sont des plus simples : elles tendent à reconnaître à l'autorité chargée du règlement un droit général de rectification des chiffres adoptés par le conseil municipal, de façon à sauvegarder l'intérêt des particuliers et l'intérêt des communes, en veillant à ce que celles-ci fassent valoir tous leurs droits mais ne s'en arrogent pas à tort par des inscriptions exagérées (Cons. d'Etat, 26 décembre 1885, Leb., 999).

A cet effet les arrêtés préfectoraux et les décrets peuvent

augmenter les prévisions qui paraissent insuffisantes ou ajouter les recettes oubliées par l'assemblée municipale, et d'autre part réduire les crédits exagérés ou même supprimer ceux dont le recouvrement paraît trop incertain (1).

2^e Règlement des dépenses ;

En cette matière, la loi de 1837 posa deux principes, d'après lesquels : — 1^o les dépenses proposées au budget d'une commune pouvaient être rejetées ou réduites par l'ordonnance royale ou l'arrêté préfectoral de règlement (art. 36) ; — 2^o au cas où le conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés *pour une dépense obligatoire* ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation nécessaire devait être inscrite d'office après certaines formalités (art. 29).

Ainsi furent consacrés législativement pour la première fois d'une part le droit de rejet ou de réduction des dépenses, et d'autre part le droit d'augmentation des crédits.

A. Droit de réduction ou de rejet des dépenses :

Sous la loi de 1837 ce droit, qui constituait la règle fondamentale de la matière, était applicable dans tous les cas, et d'une façon générale, que les dépenses fussent ordinaires ou extraordinaires, obligatoires ou facultatives,

(1) Cons. d'Etat, 1^{er} juillet 1892 (D. 93.3.105) et 3 juillet 1891 (*Revue d'adm.*, novembre 1891, p. 298) : dans ce dernier arrêt le Conseil a rejeté le recours pour excès de pouvoir formé par la commune de Villeneuve St-Georges contre un arrêté préfectoral refusant d'approuver l'inscription au budget d'un crédit dont le titre justificatif ne pouvait pas être représenté, mais il ne faut pas considérer cet arrêt comme une décision de principe et déduire l'irrecevabilité absolue de tout recours pour excès de pouvoir dans ce cas (Voir la note dans *Rev. d'adm.*).

sans que l'exercice de ce pouvoir absolu de l'administration pût donner lieu à aucun recours au Conseil d'Etat. — Les lois postérieures ont apporté à ce principe une modification que l'article 148 de la loi actuelle indique en ces termes : « le décret du Président de la République ou l'arrêté du préfet peut rejeter ou réduire les dépenses qui y sont portées, sauf dans les cas prévus par le paragraphe 2 de l'article 145 et par le paragraphe 2 de l'article 147 ».

1^{re} RESTRICTION : Art. 145, § 2. — La disposition en question, reproduite de l'article 2 de la loi de 1867, est ainsi conçue : « Lorsque le budget pourvoit à toutes les dépenses obligatoires, et qu'il n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses soit obligatoires, soit facultatives, ordinaires ou extraordinaires, les allocations portées audit budget pour les dépenses facultatives ne peuvent être modifiées par l'autorité supérieure ». Dans l'hypothèse ainsi prévue, l'autorité qui règle est donc dépouillée du droit de rejet ou de réduction relativement aux dépenses même facultatives, et elle ne dispose plus que d'une sorte de droit de vérification et d'homologation, qui ne lui permet pas de modifier les prévisions budgétaires (1). Le législateur a pensé en effet que « si le budget était dressé dans des conditions telles qu'il n'engageât pas l'intérêt général, et qu'il assurât malgré cela tous les services communaux d'intérêt public ou nécessaires à l'existence de la commune, à l'aide des ressources ordinaires de

(1) Ceci n'empêche nullement l'application de la nullité édictée par l'article 63.

l'année » il y avait lieu de soustraire alors celui-ci à l'autorisation du préfet (1).

La formule employée dans l'article 145 est claire en elle-même, mais elle manque de précision à cause de l'obscurité qui plane sur la notion de l'ordinaire ; aussi les auteurs sont-ils généralement amenés à se poser cette question : quelles sont les hypothèses particulières dans lesquelles le décret ou l'arrêté de règlement doit respecter la souveraineté des délibérations budgétaires du conseil municipal ?

D'après une première théorie, on ne doit pas admettre que l'inscription dans un budget des seules catégories de recettes, indiquées par l'article 133 comme faisant partie du budget ordinaire, puisse toujours paralyser le droit de rejet, puisque l'on trouve dans ce texte des ressources ordinaires par leur nature, et aussi des ressources extraordinaires que les besoins de la comptabilité pratique ont fait passer au budget ordinaire. En effet, disent les partisans de cette opinion, d'une part ni la circulaire du ministre Duchâtel en 1842 ni la mention des centimes spéciaux pour insuffisance de revenus à la fin de l'article 133 de la loi de 1884 n'ont changé la nature des recettes en question, qui restent extraordinaires malgré tout ; et d'autre part il est absolument nécessaire de remarquer que les 3 centimes affectés aux dépenses des chemins vicinaux ordinaires et les 3 autres destinés aux chemins ruraux reconnus (2) sont qualifiés d'impositions extraordinaires tant par l'article 141 que

(1) Voir rapport de M. de Marcère, *loc. cit.* au *Journ. Off.*

(2) Lois des 24 juillet 1867 et du 20 août 1881.

par les lois qui les ont créés ; et il en est de même pour les centimes accordés en vue de secours aux familles nécessiteuses des soldats de la réserve et de la territoriale. Enfin, d'après un troisième argument, la nécessité de l'approbation appliquée par l'article 133 aux centimes pour insuffisance de revenus constitue une mesure relative aux seules impositions extraordinaires, et doit rendre possible par conséquent le droit de rejet ou de réduction lorsqu'une de ces impositions a été comprises dans un budget (1).

Aux termes de la théorie contraire, l'article 145 serait applicable à tous les budgets communaux comprenant les seules recettes de l'article 133, c'est-à-dire notamment à ceux renfermant des centimes pour insuffisance de revenus du moment que ceux-ci ne sont pas affectés à des dépenses extraordinaires. Non seulement cette interprétation plus large du texte est confirmée par la circulaire du 15 mai 1884, mais encore elle est en parfaite harmonie avec l'esprit général de notre loi municipale qui subordonne le caractère des recettes à celui des dépenses correspondantes : ce doit être là en effet le véritable critérium à suivre, et c'est le seul qui permette de sortir de l'obscurité résultant de la confusion faite à maintes reprises par le législateur de 1884 entre la nouvelle distinction du budget ordinaire et extraordinaire et la division ancienne de la loi de 1837 en recettes ordinaires et extraordinaires.

Les auteurs de la loi qui régit actuellement les commu-

(1) V. Morgand, *Loi municipale* (t. II, p. 349).

nes ont, sans aucun doute, manqué d'esprit de suite dans l'élaboration des articles relatifs au budget communal, mais sans attribuer à une inadvertance de leur part la règle par eux établie quant à l'approbation spéciale des centimes pour insuffisance de revenus, on peut dire qu'ils ont intentionnellement consacré cette exception au principe général pour restreindre le plus possible l'usage de ces impositions, dont l'abus présenterait un danger certain. Quoi qu'il en soit, nous pensons que ni l'alinéa final de l'article 133, ni les qualifications de certains centimes créés par des lois particulières ne préjugent d'une façon absolue de la nature des recettes en question, et ne constituent des arguments qui puissent prévaloir contre l'esprit de la législation municipale (1).

La jurisprudence administrative a fait de nombreuses applications de l'article 145 ; mais en général les arrêts du Conseil d'Etat statuant sur les recours pour excès de pouvoir formés contre les arrêtés préfectoraux de règlement se bornent à constater que dans la commune demanderesse les dépenses se soldent sans le secours d'aucune recette extraordinaire. A ce point de vue les arrêts de principe n'existent guère, et l'on trouve surtout des décisions de détail qui ne constituent pas une théorie complète sur la question. Il a été jugé par exemple que les excédents de

(1) La Cour des comptes, lorsqu'elle a eu à appliquer le texte relatif au départ de compétence entre elle et les conseils de préfecture pour le jugement des comptes de gestion, a consacré cette seconde interprétation, considérant comme recettes ordinaires les centimes pour insuffisance de revenus affectés à des dépenses ordinaires annuelles.

recettes ordinaires reportés au budget de l'année suivante doivent figurer au nombre des recettes ordinaires, car le caractère accidentel de ces ressources ne peut suffire, en l'absence d'une disposition légale, à les faire considérer comme ressources extraordinaires au sens de la loi de 1884 (Arrêt du 16 novembre 1888, Leb., p. 827). De même aussi, le Conseil d'Etat a établi qu'une commune ne pouvait pas invoquer l'article 145, alinéa 2, lorsqu'elle était grevée d'impositions extraordinaires affectées notamment au service de plusieurs emprunts (Arrêts des 5 février 1892, Leb., p. 106 et 29 avril 1892, Leb., p. 410). De semblables décisions ne sont pas suffisantes pour en déduire une règle d'interprétation basée sur la jurisprudence ; mais ceci n'empêche pas qu'elles viennent confirmer le principe déjà posé, et d'après lequel, dans les cas où l'article 145, alinéa 2, est jugé inapplicable, l'arrêté ou le décret de règlement peut supprimer les crédits destinés aux dépenses obligatoires et, à plus forte raison, ceux relatifs aux dépenses facultatives, pour affecter les recettes en question aux dépenses obligatoires insuffisamment pourvues. Toujours la décision prise en ce sens par l'autorité chargée de règlement est définitive, et le Conseil d'Etat ne peut l'annuler qu'au seul cas d'excès de pouvoir.

2° RESTRICTION : Art. 147, § 2. — La seconde hypothèse dans laquelle la loi ait limité l'application du principe général est prévue par l'article 147, § 2, aux termes duquel l'autorité chargée du règlement ne peut pas réduire ou

rejeter la somme inscrite au budget pour les dépenses imprévues, lorsque celle-ci est fournie par les recettes ordinaires, après le paiement intégral des dépenses obligatoires. Ici encore la loi subordonne donc à deux conditions le pouvoir absolu des conseils municipaux, ce sont : l'imputation du crédit pour dépenses imprévues sur les recettes ordinaires, et l'acquittement préalable des dépenses obligatoires ; mais la rédaction de l'article 147 n'empêche nullement l'application de ce texte lorsque des recettes sont comprises dans le budget pour faire face à des dépenses extraordinaires même facultatives.

L'article 147 n'a pas reproduit la limitation de la loi de 1837 et les conseils municipaux peuvent par conséquent certains articles de recettes affecter définitivement aux dépenses imprévues, sans être désormais obligés de rester au-dessous d'un maximum représenté par le dixième des recettes.

B. Droit d'augmentation ou d'addition de crédits.

La loi de 1884 traite, dans la partie finale de l'article 148, du second pouvoir conféré à l'administration supérieure pour le règlement des dépenses : le droit d'augmenter les crédits votés par le conseil municipal ou d'en ajouter à ceux qui ont été inscrits dans le projet budgétaire est certainement plus important et plus grave que le droit de réduction ou de rejet, car lorsque l'autorité chargée du règlement réduit ou supprime des articles de dépenses dans le but de rétablir l'équilibre, elle fait usage de son droit supérieur de contrôle, tandis que dans l'autre hypothèse elle ajoute aux prévisions établies et se substitue à l'assem-

blée locale. Cette différence explique pourquoi dans le premier cas, aussitôt l'approbation donnée, les crédits sont définitivement ouverts et les dépenses peuvent être mandatées, pourquoi aucune formalité n'est alors prescrite, tandis que, dans l'autre cas, le législateur a édicté un ensemble de règles auxquelles il a subordonné la validité de l'inscription d'office.

Le principe posé par l'article 148 *in fine* est le suivant : l'autorité qui règle ne peut augmenter les dépenses ou en introduire de nouvelles qu'autant que les unes et les autres sont obligatoires.

Nous avons déjà vu que dans tous les cas où les dépenses obligatoires sont insuffisamment dotées ou sont acquittées au moyen de ressources extraordinaires, l'arrêté préfectoral ou le décret de règlement peut y affecter tout ou partie des sommes destinées par le conseil municipal aux dépenses facultatives. Mais ce pouvoir eût été insuffisant pour la sauvegarde des intérêts généraux, si la loi n'avait pas conféré à l'administration supérieure un droit plus considérable encore, en ayant soin toutefois d'en régler rigoureusement les conditions d'exercice.

Elle a en effet permis à l'autorité qui règle d'augmenter les crédits inscrits, et d'en ajouter de nouveaux aux prévisions budgétaires ; et à cet effet elle lui a concédé le droit d'inscription d'office et le droit d'imposition d'office, qui sont la sanction de toutes les dispositions légales imposées aux conseils municipaux pour l'établissement du budget, mais ne tendent pas cependant à porter atteinte aux franchises communales.

a) *Inscription d'office* (art. 149).— Ce droit considérable, qui a pour résultat d'imposer aux communes des dépenses malgré leur volonté; est destiné à empêcher l'arrêt des services municipaux essentiels à la continuation de la vie communale.

Le législateur a consacré à cette importante matière des dispositions assez détaillées. Il a d'abord fixé les conditions de l'inscription d'office, en établissant en premier lieu qu'elle ne peut s'appliquer qu'aux seules dépenses obligatoires (Cons. d'Et., 31 mai 1895, commune de Pithiviers, Leb., p. 466) : les préfets et le chef de l'Etat peuvent donc rejeter ou réduire les dépenses non obligatoires votées par le conseil municipal, mais il leur est formellement interdit par l'article 149 de les augmenter.

Parmi les dépenses obligatoires que concernent ce texte, il faut comprendre celles indiquées par l'article 136, comme les dépenses nécessaires au fonctionnement des services publics, à la réparation des édifices communaux, à la réparation des chemins, etc. ; et en outre, il faut considérer comme obligatoire le paiement des dettes exigibles, c'est-à-dire de toutes les dettes qui, représentant même des dépenses facultatives, sont arrivées à échéance et ne font l'objet d'aucune contestation (C. d'Et., 26 février 1892, commune de Lion-s.-Mer, Leb., p. 184) : les préfets peuvent donc toujours inscrire au budget l'allocation nécessaire pour les rembourser (1) ; et à ce point de vue, le lé-

(1) Il a été jugé par le Conseil d'Etat (7 août 1885, D. 87, 3, 29) que le remboursement d'un paiement indû (somme versée par l'Etat en surplus

gislateur ne s'est pas seulement préoccupé de venir en aide aux créanciers communaux en les faisant payer, il a entendu avant tout réserver à l'administration la faculté d'apprécier les voies et moyens de la commune et de proportionner les sacrifices de celle-ci à ses ressources. Autrement, les services municipaux et les intérêts mêmes du Trésor se trouveraient compromis par un respect aveugle des droits privés, s'il était possible d'épuiser toutes les facultés contributives des communes pour le paiement intégral de leurs dettes.

Il n'appartient pas à l'autorité chargée du règlement d'attribuer à une dépense le caractère de dépense obligatoire, notamment en déclarant une dette exigible (1) : dans ce cas, il y a lieu à surseoir à l'inscription jusqu'à ce que l'autorité compétente ait prononcé sur la difficulté soulevée ; aussi la jurisprudence du Conseil d'Etat admet-elle toujours en principe le recours des communes, tendant à contester le caractère obligatoire d'une dépense inscrite

d'une subvention relative à l'instruction primaire) constitue une dette exigible et par suite une dépense obligatoire. Par contre, le Conseil a décidé (29 décembre 1893, Leb., p. 880) que l'arrêté par lequel le préfet inscrit d'office une dépense destinée au remboursement d'avances de salaires d'ouvriers ayant effectué, sous la surveillance d'un régisseur, des travaux à un chemin communal, était entaché d'excès de pouvoir si la commune contestait que le régisseur se fût conformé aux ordres reçus.

(1) D'après un arrêt du Conseil du 21 mars 1879 : en l'absence d'une décision de l'autorité compétente sur la question de savoir si en vertu d'une convention intervenue entre l'Etat et une commune pour l'établissement d'une station télégraphique, la commune est tenue de payer la somme réclamée par l'administration des postes, dont elle conteste le montant, le préfet ne peut pas attribuer à la dépense le caractère de dette exigible et par suite excède ses pouvoirs en en inscrivant d'office le montant.

d'office par un arrêté préfectoral (C. d'Et., 30 avril 1880, D. 81.3.9 ; 11 mars 1887, Leb., p. 214 ; 12 décembre 1894, Leb., p. 937).

L'inscription d'office étant un moyen de contrainte pour obliger les municipalités à l'acquittement des dépenses obligatoires, elle ne peut, en second lieu, porter que sur des dépenses auxquelles le conseil municipal a refusé de pourvoir. — Mais cette autre condition se trouvant réalisée, l'administration supérieure a un pouvoir discrétionnaire : elle peut même, par exemple pour réparer une omission antérieure, inscrire des dépenses relatives à un exercice précédent bien que le nouveau budget ait été déjà approuvé par elle (Cons. d'Et., 7 août 1875, D. 76.3.23) ; d'autre part elle a le droit absolu de ne pas procéder à l'inscription d'office qui est pour elle une pure faculté (Cons. d'Et., 4 août 1876, Leb., p. 743), et son refus est alors définitif, sauf seulement le recours possible des intéressés (des créanciers de la commune) par la voie gracieuse.

La loi qui n'a prévu aucune formalité pour l'exercice du droit de rejet ou de réduction a établi en matière d'inscription d'office des conditions de forme qui constituent pour les communes une garantie sérieuse contre l'arbitraire de l'autorité supérieure. L'article 149 est en effet conçu en ces termes : « Aucune inscription d'office ne peut être opérée sans que le conseil municipal ait été au préalable appelé à prendre une délibération spéciale à ce sujet. — S'il s'agit d'une dépense annuelle et variable, le chiffre en est fixé sur la quotité moyenne pendant les trois der-

nières années. — S'il s'agit d'une dépense annuelle et fixe de sa nature ou d'une dépense extraordinaire, elle est inscrite sur sa quotité réelle. » Il en résulte donc que : 1^o l'inscription d'office doit être précédée d'une mise en demeure du conseil municipal qui est ainsi appelé à prendre une délibération spéciale ; — 2^o qu'elle résulte, en dehors du cas où elle est faite par décret, d'un arrêté préfectoral pris en conseil de préfecture ; — 3^o qu'elle est soumise à des règles spéciales quant à la fixation du chiffre de la dépense.

1^o La première de ces prescriptions est destinée à appeler l'attention du conseil municipal sur l'insuffisance de dotation d'une dépense obligatoire, et à l'avertir qu'au cas de refus par lui d'y pourvoir au moyen d'un crédit suffisant, l'autorité chargée du règlement devra user de la prérogative à elle conférée par la loi. L'importance de la mise en demeure est grande, non seulement parce qu'en paralysant toute demande en décharge elle rend possible la mise en recouvrement, et par suite constitue la condition nécessaire de l'inscription d'office, mais aussi parce qu'elle fixe le chiffre de la dépense sur laquelle celle-ci doit porter. C'est pourquoi la jurisprudence, interprétant strictement l'esprit de la loi, applique sans cesse avec rigueur cette condition imposée par l'article 149, et exige formellement que les administrations municipales aient été appelées à prendre une délibération spéciale (1). A ce propos, le Conseil

(1) Circulaire minist. du 1^{er} juillet 1837. — Arrêts du Conseil d'État des 27 novembre 1885 (Leb., p. 874) ; et 16 novembre 1894 (Leb., p. 593).

d'État a décidé que la communication du préfet au conseil municipal doit être suffisamment précise et explicite pour que celui-ci n'ait pas à douter du parti que l'administration est prête à prendre : ainsi, il a été jugé que la mise en demeure n'était pas valablement faite lorsque le préfet n'avait pas indiqué qu'il considérait comme obligatoire la dépense non pourvue, ou encore lorsque par une simple lettre il avait transmis à l'assemblée communale la réclamation faite par un créancier contre l'absence d'un crédit dans les prévisions budgétaires (Cons. d'Et., 14 novembre 1879, Leb., p. 677).

D'une façon générale l'administration peut recourir à la mise en demeure dans tous les cas où le conseil municipal, n'a pas, lors de l'établissement du budget, pourvu à une dépense obligatoire ; il n'est même pas nécessaire qu'il y ait eu délibération et vote négatif. Une fois cette démarche faite vis-à-vis de la municipalité, il y a lieu d'attendre que celle-ci puisse se prononcer ; seulement, si elle s'en abstient à dessein, les arrêts décident que l'autorité supérieure peut considérer cette abstention comme un refus et procéder par suite à l'inscription d'office (Cons. d'Et., 29 novembre 1885, D. 87.3.48), sans craindre que dans ces conditions la mise en demeure soit non avenue.

2° Lorsque l'inscription d'office est l'œuvre du préfet, celui-ci ne peut inscrire une dépense obligatoire omise ou insuffisamment prévue par le conseil municipal qu'au moyen d'un arrêté pris en conseil de préfecture, et cela à peine de nullité. Sous l'empire des lois antérieures, la

jurisprudence était déjà très fixée en ce sens : le Conseil d'Etat le 14 mai 1880, avait notamment annulé, comme rendue contrairement à la loi, une décision d'un préfet qui, dans l'arrêté de règlement du budget additionnel de la commune de Bruyères-le-Chatel, avait purement et simplement inscrit d'office le complément d'une dépense d'entretien d'un chemin vicinal.

Il est très généralement admis, en dehors des termes de l'article 149, que l'inscription d'office doit en outre avoir lieu seulement par un arrêté ou un décret spécial : cela résulte des prescriptions ministérielles qui n'ont véritablement de raison d'être que pour le cas de règlement par décret, puisqu'au cas de compétence des préfets une décision spéciale est nécessaire, l'assentiment du conseil de préfecture étant requis pour la validité de l'inscription d'office et nullement pour celle de l'arrêté de règlement.

3^e Enfin l'article 149 établit encore que l'autorité chargée de la mission de régler les budgets communaux doit observer des règles spéciales pour la fixation du chiffre des dépenses à inscrire. Elle doit en effet distinguer : d'une part les dépenses annuelles variables qui sont inscrites d'après leur quotité moyenne des trois dernières années, et d'autre part, les dépenses annuelles fixes ainsi que les dépenses extraordinaires qui figurent avec leurs chiffres réels.

Cette disposition remonte à la loi de 1837 (art. 39) : il n'en est pas question dans les rapports du baron Mounier et de M. Vivien ; le ministre seul y fit allusion dans l'exposé

des motifs du projet de loi, mais il se borna à indiquer que le texte en question était destiné à fixer les limites que l'inscription d'office ne devait pas dépasser ; il ne donna aucun éclaircissement sur le sens des termes employés, et même en confondant, sous la dénomination générale de dépenses annuelles, les dépenses fixes d'un côté et les dépenses extraordinaires de l'autre, il fit une grave erreur d'interprétation, car le législateur ne pouvait songer à assimiler à des dépenses annuelles (fixes ou variables), c'est-à-dire ordinaires, des dépenses extraordinaires qui sont purement accidentelles et temporaires. Il y a donc lieu de se demander ce qu'il faut entendre ici par dépenses fixes et dépenses variables ? D'après M. Morgand (1), il faudrait considérer ces expressions comme empruntées à l'arrêté consulaire du 17 germinal an XI, dont les articles 2 et 3 opposaient les dépenses fixes représentées par les frais d'administration en général, à toutes les autres dépenses. Mais la législation de 1837, n'ayant pas reproduit cette distinction, ne s'y est sans doute aucunement référée, et a dû substituer au contraire à cette ancienne terminologie la division des dépenses en ordinaires et extraordinaires.

Dans ces conditions, les mots « fixes et variables » auraient repris, dans la loi de 1884, leur acception ordinaire : les dépenses fixes de l'article 149 seraient donc toutes celles dont la quotité ou la base est déterminée soit par des lois ou règlements, soit par des décisions particulières des au-

(1) *Loi municipale*, t. II, p. 456.

torités locales dans la mesure de leur compétence. M. Morgand lui-même estime en effet que les auteurs des lois de 1837 et 1884 ont envisagé d'une façon large la formule de l'an XI, et qu'ils ont eu en vue non seulement les dépenses limitativement déterminées dans l'arrêté consulaire, mais aussi toutes celles dont le chiffre est ou peut être fixé d'avance, notamment les traitements des instituteurs et institutrices, ceux du personnel de la police municipale dans les villes de plus de 4.000 habitants où la dépense a été réglée par des décrets spéciaux, ceux des receveurs et de tous les employés ou agents communaux, la part des communes dans les dépenses des aliénés ou des enfants assistés, et dans les frais d'entretien des chemins de grande communication ; la dépense des communes pour l'indemnité de logement aux curés et desservants et l'entretien des édifices servant au culte, les pensions régulièrement liquidées à la charge des communes, les dépenses résultant de contrats, etc. Quant aux dépenses variables, ce serait par suite toutes les autres dont la quotité ne peut être connue que lors de l'établissement et au moyen d'une appréciation plus ou moins sérieuse des besoins d'une commune.

Il est à peine besoin de dire que le chiffre des dépenses dites fixes n'est pas forcément invariable : ceci n'est nullement indiqué du reste par la qualification en question. Au contraire, il y a lieu de remarquer que dans certains cas le chiffre d'inscription des dépenses variables est déterminé exceptionnellement par la quotité réelle, comme s'il s'agissait de dépenses fixes : le Conseil d'Etat a jugé en

effet qu'une dépense, quoique variable, ne peut figurer au budget que pour son montant réel si elle a été faite deux fois seulement (C. d'Et., 28 mai 1886, Leb., p. 451) ; et la même solution doit s'appliquer nécessairement dans le cas de création d'une commune nouvelle.

Les diverses règles de l'article 149 relativement à l'inscription d'office étant ainsi indiquées, quelle est leur sanction ? — Tout d'abord les parties intéressées ont la ressource de la voie gracieuse, qui leur permet de s'adresser à l'auteur de la décision ou à son supérieur hiérarchique.

En outre, dans certains cas, la nullité de l'inscription d'office peut être demandée devant le Conseil d'Etat. Ce recours ne rentre nullement dans le contentieux proprement dit puisque l'inscription n'est pas un acte administratif mais bien un acte réglementaire accompli en vertu d'une délégation du pouvoir législatif, et que d'autre part elle ne porte atteinte à aucun droit acquis. Par conséquent, en cette matière, le Conseil peut seulement être saisi pour incompétence ou excès de pouvoir, et dans les espèces qui lui sont soumises il ne juge pas au fond, mais examine seulement les conditions dans lesquelles les représentants du pouvoir exécutif ont pris l'arrêté ou le décret d'inscription d'office (1).

En principe, il y a excès de pouvoir lorsque l'agent, investi du droit de connaître de l'affaire sur laquelle il a statué, a pris une résolution qui lui était interdite, ou bien

(1) Ducrocq, *Traité de droit administratif*, t. II, p. 223 et suiv.

lorsqu'il a agi en violation des formes substantielles, ou enfin lorsqu'il a usé de son pouvoir en dehors des cas et conditions fixés par la loi. On trouve une application de la dernière de ces formes de l'excès de pouvoir au cas d'inscription d'office d'une dépense dont le caractère obligatoire n'est pas établi ; mais dans la plupart des autres cas, le recours des communes est fondé sur la violation des formes, principalement lorsque le préfet a négligé de mettre en demeure le conseil municipal préalablement à l'inscription, et lorsqu'il n'a pas pris son arrêté en conseil de préfecture. Du reste quelle que soit la cause du recours, celui-ci ne peut être dirigé que contre l'arrêté d'inscription, et jamais contre l'arrêté de mise en demeure qui est une mesure préalable réalisée au moyen d'un acte d'administration pure, et ne peut être attaqué que par la voie gracieuse.

Le nombre des arrêts rendus en cette matière sur des recours pour excès de pouvoir est considérable. Le Conseil d'Etat considère les additions de crédits faites par les arrêts préfectoraux de règlement comme valant inscription d'office et engendrant par suite le recours en question. Après plusieurs arrêts en ce sens (1) le Conseil a confirmé cette jurisprudence dans deux décisions plus récentes de janvier et février 1892 : le dernier de ces recours était intenté par la commune d'Azillanet et fondé sur cette considération que le préfet, en augmentant un crédit lors du rè-

(1) Arrêts des 14 mai 1880 (Leb., p. 452) et 26 décembre 1885 (Leb., p. 999) notamment.

glement, n'avait pas observé l'article 149 de la loi municipale : dans cette affaire le commissaire du gouvernement, M. Valabrègue, n'osa pas conclure à l'admission du recours ; « la solution de cette question de recevabilité, dit-il, dépend du caractère qui sera reconnu appartenir dans ce cas à la décision préfectorale ; si les additions apportées par le règlement sont définitives, si elles valent inscription d'office, la commune pourra attaquer l'arrêté qui aura réalisé les augmentations de crédit ou inscrit des dépenses nouvelles, mais qui, pris en vue du règlement, n'aura jamais été précédé des formalités de l'article 149 ». La question étant ainsi posée, le commissaire crut, en examinant la loi, trouver deux textes relatifs au droit du préfet d'augmenter les dépenses obligatoires votées par le conseil municipal, c'est-à-dire l'article 148 *in fine* et l'article 149. Par suite, pour ne pas admettre un double emploi, il prétendit que dans l'hypothèse du premier de ces articles les additions apportées au titre des dépenses par arrêté de règlement n'étaient pas définitives et ne constituaient en quelque sorte qu'une mise en demeure adressée au conseil par le préfet lors de l'approbation du budget ; tandis qu'au contraire, dans le cas de l'article 149, elles étaient obligatoires et permettaient l'ordonnancement. M. Valabrègue était donc disposé à ne pas admettre le recours puisqu'il n'y avait pas application de l'article 149 dans l'espèce, mais la jurisprudence déjà ferme dans le sens contraire l'empêcha de se prononcer de cette façon. Quant à l'arrêt rendu, il jugea le recours de la commune d'Azillanet absolument recevable ; et, en effet, le droit

d'inscription est consacré seulement par l'article 148 *in fine*, et réglementé par le second texte, l'article 149 ; aussi l'augmentation ou l'addition de dépenses ne peut jamais avoir lieu valablement que moyennant l'observation de toutes les conditions de forme de l'article 149. Donc l'inscription d'office faite par simple arrêté de règlement est entachée d'excès de pouvoir et la recevabilité du recours admise par le Conseil d'Etat est, à ce point de vue, absolument conforme à la loi.

Dans toutes les hypothèses envisagées jusqu'ici, l'inscription d'office s'appliquait plutôt à un ou à quelques articles de dépenses obligatoires mais elle peut encore être employée dans le cas où l'assemblée communale n'aurait pas voté le budget, avec la formelle volonté de ne pas accomplir ce devoir : pour que le fonctionnement des services communaux ne soit pas suspendu, le préfet, après une mise en demeure au conseil municipal, procède alors à l'inscription d'office de toutes les dépenses obligatoires conformément à l'article 149. Cette théorie, sans être admise par tous comme cela a été déjà expliqué, est cependant en accord avec l'Instruction générale de 1859 et semble être plus en harmonie avec les textes de la loi de 1884, que celle d'après laquelle il y aurait lieu d'appliquer l'article 150, 2^e alinéa.

b) *Imposition d'office* (art. 149). — Cet autre droit, conféré à l'autorité chargée du règlement, est la conséquence du droit d'inscription d'office : il ne suffit pas en effet que l'administration supérieure porte au titre II d'un budget

de commune, les dépenses obligatoires essentielles à la marche des divers services, il faut encore qu'elle puisse pourvoir à leur acquittement par la création de nouvelles ressources, si le conseil se refuse à accorder des crédits.

Le législateur a pensé sans doute que l'inscription d'office pourrait souvent vaincre les résistances de l'assemblée communale et déterminer celle-ci à voter les sommes nécessaires à l'acquittement des dépenses inscrites. Mais cette opposition du conseil persistant, il y a lieu alors d'imposer à la commune les crédits nécessaires conformément à la disposition finale de l'article 149.

La réglementation du droit d'imposition d'office a été l'objet de certains tâtonnements en 1837 : après avoir voulu en investir le préfet statuant en conseil de préfecture, le Parlement décida que ce pouvoir serait exercé par le Roi lui-même, et qu'en outre l'ordonnance royale ne devrait pas autoriser d'imposition d'office au delà du maximum fixé par la loi annuelle de finances, car en dehors de cette limite une loi deviendrait nécessaire (1). La législation de 1884 a reproduit l'ancien article 39 en substituant seulement la nécessité d'un décret à celle d'une ordonnance royale ; il en résulte que : 1° l'imposition d'office s'applique seulement au cas où le conseil municipal n'a pas pourvu lui-même à l'acquittement des dépenses inscrites

(1) Depuis la loi du 14 juillet 1838 portant fixation du budget des recettes de l'exercice 1839 (*Bull. des lois*, 1838, n° 7474), le nombre des centimes susceptibles d'être imposés d'office est fixé à dix, et exceptionnellement à vingt dans les communes ayant à acquitter le montant de condamnations judiciaires.

d'office ; 2° qu'elle doit intervenir seulement dans les hypothèses où il y a insuffisance de ressources ordinaires, malgré la tentative faite par l'autorité chargée du règlement pour rétablir l'équilibre budgétaire par la rectification de certaines évaluations de recettes ; 3° qu'elle a lieu soit par décret, soit par une loi, suivant que les impositions extraordinaires nécessaires dépassent ou non le chiffre de dix ou de vingt centimes additionnels. A ce propos, le Conseil d'Etat a décidé que les impositions à frapper pour les dépenses ordinaires des chemins vicinaux, de l'instruction primaire, et pour le salaire des gardes champêtres, ne doivent pas être comprises dans les limites du maximum fixé par la loi de finances et peuvent toujours être établies par décret, quelle que soit leur quotité (1). D'autre part une autre exception dans le même ordre d'idées résulte de la loi du 21 mai 1836 (art. 5) relativement aux impositions pour chemins vicinaux qui peuvent toujours être imposées d'office par le préfet dans la limite du maximum, c'est-à-dire jusqu'à concurrence de trois journées de prestations et 5 centimes additionnels.

Les trois règles en question sont applicables à tous les cas d'imposition d'office, que le conseil municipal, après avoir volontairement compris certaines dépenses dans un budget, se refuse ensuite à y pourvoir, ou qu'au contraire il rejette dès l'abord et dans leur ensemble toutes les prévisions établies par le maire ; dans la dernière de ces hy-

(1) Voir Béquet, *Rép.*, t. 6, p. 254, en note : avis du 28 décembre 1854.

pothèses seulement il y a lieu à inscription d'office préalable, mais autrement le mode d'affectation employé est toujours le même, c'est l'imposition d'office autorisée par l'article 149. —

En dehors de l'inscription et de l'imposition d'office, la loi a mis à la disposition de l'administration d'autres moyens de contrainte plus graves dont elle peut user dans des conditions et des hypothèses spéciales: il s'agit du droit de vente des biens communaux et du droit d'emprunt d'office.

Vente des biens communaux. — Aux termes de l'article 110 de la loi de 1884 la vente des biens mobiliers ou immobiliers d'une commune, autres que ceux qui servent à un usage public, peut être poursuivie sur la demande de tout créancier muni d'un titre exécutoire, mais seulement après autorisation donnée par un décret présidentiel qui détermine les formes de la vente. C'est là une application de l'article 2092 du Code civil en même temps que des règles protectrices établies par le droit administratif vis-à-vis de la commune personne morale, à la charge de qui les tribunaux ordinaires peuvent reconnaître des obligations, sans toutefois prescrire aucun acte tendant directement à l'exécution.

Emprunt d'office. — L'autorité administrative peut encore, lorsqu'une commune refuse de créer les ressources nécessaires aux frais d'acquisition, de construction ou d'appropriation des locaux scolaires, ou à ceux d'acquisition du mobilier de classe, pourvoir à ces dépenses, si

elles sont obligatoires, au moyen d'un emprunt d'office. C'est la loi du 20 mars 1883, qui, en des termes absolument restrictifs, a indiqué cette seule hypothèse d'emprunt d'office, considérant cette mesure comme tout à fait exceptionnelle et la subordonnant à un avis favorable du conseil général ou à un décret rendu en Conseil d'Etat.

**SECTION IV. — Absence de règlement. —
Effets du règlement.**

§ 1. — Absence de règlement.

Après avoir fixé les conditions du règlement, la loi a prévu le cas où le budget communal ne serait pas réglé avant le début de l'exercice auquel il s'applique.

L'article 150 relatif à cette hypothèse ne fait aucune distinction : ses termes absolument généraux se rapportent à toutes les causes qui peuvent empêcher le règlement du budget municipal avant le 1^{er} janvier, même à l'absence de vote du conseil sur les prévisions établies par le maire. Il y a lieu seulement selon nous, et pour les raisons indiquées au chapitre précédent, à en écarter l'application au cas où l'assemblée communale a arrêté le cours normal des travaux relatifs au budget, par un refus formel de délibérer et d'émettre les votes nécessaires.

Dans les autres cas d'absence de règlement, la loi de 1884, après les lois antérieures a établi, que le budget de l'exercice précédent doit momentanément servir de base aux opérations de paiement et de recouvrement ; et faute

de budget antérieurement établi, ces mêmes opérations s'effectuent suivant un budget dressé par le préfet avec toute liberté d'action, sauf à lui à se conformer aux règles restrictives établies touchant l'inscription d'office.

§ 2. — Effets du règlement.

L'article 149 et l'article 150 sont en quelque sorte les sanctions des dispositions légales relatives au règlement du budget. Autrement, les assemblées locales auraient la faculté de supprimer l'intervention de l'autorité administrative en provoquant volontairement des retards dans leurs travaux financiers, ou en refusant d'émettre un vote et de donner ainsi la consécration première aux tableaux des prévisions établies par le maire.

L'approbation générale du budget que les conseils municipaux sont ainsi dans l'impossibilité d'éviter, a pour but de rendre définitives les prévisions admises par le vote des assemblées locales, et d'établir, sans aucune possibilité de modification postérieure, les recettes et dépenses pour le prochain exercice : le nombre et la quotité des divers articles qui composent l'ensemble du budget, sont désormais fixés, et c'est sur cette base que se feront d'abord l'exécution du budget, et ensuite le contrôle et le jugement des comptes.

Malgré cela, le règlement ne crée aucun droit ni en faveur de la commune, ni au profit des tiers, car tous les articles budgétaires mentionnés après un vote du conseil municipal ou une inscription d'office tendent seulement à

constater des créances ou des dettes, mais ils ne constituent pas par eux-mêmes des titres pour ou contre la commune.

Le règlement du budget a en outre pour effet secondaire de déterminer la compétence, pour le cas où l'interprétation d'un article de recette ou de dépense serait nécessaire : en effet, au cas où l'approbation des budgets et des impositions extraordinaires résulte d'arrêtés préfectoraux, l'interprétation de ces actes est donnée par les préfets, avec recours au ministre de l'intérieur ; et dans tous autres cas, c'est ce dernier qui est compétent pour les décisions interprétatives.

Publicité des budgets. — Nous en avons terminé avec l'établissement du budget communal, et avant d'arriver à une seconde phase, c'est-à-dire à la mise à exécution du budget ainsi élaboré, nous ajouterons quelques mots seulement sur la publicité des budgets et des comptes.

D'après l'article 160 de la loi de 1884, les budgets et comptes sont déposés dans les mairies, où tous les habitants des communes peuvent en prendre communication, ou même copie avec faculté de les publier. Les communes de 100.000 francs de revenus sont seules obligées de publier leurs budgets et comptes par la voie de l'impression. —

DEUXIÈME PARTIE

EXÉCUTION DU BUDGET. — CONTROLE ET JUGEMENT DES COMPTES.

CHAPITRE PREMIER

EXÉCUTION DU BUDGET COMMUNAL.

L'exécution du budget communal tend à assurer d'une part le recouvrement des produits et recettes, et d'autre part le paiement des dépenses. Ces opérations sont confiées à deux catégories distinctes d'agents, conformément à la règle fondamentale adoptée par nos lois sur la comptabilité publique : le recouvrement et le paiement rentrent dans les attributions du comptable, c'est-à-dire du receveur, chargé exclusivement du maniement des deniers, tandis que la liquidation et l'ordonnancement des dépenses à payer sont opérés par le maire, qui remplit ainsi des fonctions d'ordonnateur (art. 153).

SECTION I. — Recouvrement des recettes.

Aux termes de l'article 153 de la loi de 1884, qui n'est que la reproduction de l'article 62 de la loi de 1837 : « Les recettes communales s'effectuent par un comptable chargé seul et sous sa responsabilité de poursuivre la rentrée de tous les revenus de la commune et de toutes les sommes qui lui seraient dues. Tous les rôles de taxe, de sous-répartition et de prestations locales, doivent être remis à ce comptable. »

Les fonctions des comptables des communes sont exercées de plein droit par les percepteurs, qui sont des agents du ministère des finances, soumis directement à la surveillance des receveurs particuliers. Ainsi, et à l'inverse de ce qui se passe aux Etats-Unis, l'Etat fournit en général le concours de ses propres agents aux communes, car la grande majorité de celles-ci serait dans l'impossibilité d'obtenir des garanties suffisantes de solvabilité des receveurs auxquels elles seraient obligées de n'assurer qu'un trop médiocre traitement.

Mais le décret du 30 frimaire an IV, autorise la nomination d'un receveur municipal spécial dans les communes disposant d'un certain revenu dont le chiffre, fixé d'abord à 20.000 francs, fut porté ensuite à 30.000 depuis 1837 (1). Le conseil municipal peut alors demander la no-

(1) Des propositions furent faites lors de la discussion de la loi de 1884 à la Chambre par la commission parlementaire, puis au Sénat, pour élever ce chiffre à 50 ou à 60.000 francs, en raison de la progression des bud-

mination du receveur spécial, par le préfet ou par décret du président de la République (si les recettes ordinaires s'élèvent à 300.000 francs) (art. 156 ; avis du Conseil d'Etat du 30 novembre 1886, *Revue d'administration*, 87, t. II, p. 78). Lorsque la liste de trois candidats présentés par l'assemblée locale a été agréée par l'administration, il en est préalablement référé au ministre des finances pour la vérification du chiffre des revenus indiqués, car celui-ci doit représenter seulement des recettes ordinaires et doit avoir été constant pendant trois années consécutives. —

En principe, le receveur municipal est chargé seul du recouvrement des recettes, mais certaines exceptions résultent à ce point de vue des lois et règlements : c'est ainsi, tout d'abord, que le produit des centimes additionnels communaux est recouvré par les percepteurs, en même temps que le principal des contributions directes perçu au profit de l'Etat et le montant des centimes additionnels imposés au profit du département, et le versement aux communes en est effectué tous les mois ou au moins tous les trois mois. Il en est de même pour les centimes attribués aux communes sur le principal de l'impôt des patentes, de la taxe des chevaux et voitures et sur le produit des permis de chasse. — D'autre part, le receveur municipal se borne à centraliser et à encaisser certaines recettes dont la perception est faite soit par des agents spéciaux, soit par des intermédiaires au cas de régie simple ou in-

gets communaux (séances des 1^{er} mars 1883, 29 mars 1884). — Le projet de loi déposé en 1896 par M. Barthou contient une même disposition.

téressée ou au cas de mise en ferme : c'est le système appliqué aux octrois, aux droits d'expédition d'actes de l'état civil, aux droits de stationnement, aux droits de location dans les halles et marchés, aux droits de pesage, etc. D'une façon générale, les règlements relatifs à la perception de ces taxes municipales déterminent dans quelles conditions celle-ci s'effectuera sous le contrôle du receveur.

Pour toutes les autres recettes communales, et malgré leur diversité, le recouvrement est opéré par le receveur municipal, qu'il s'agisse des cas prévus par l'article 140 ou de celui auquel se rapporte l'article 154 : le premier de ces articles assimile aux contributions directes, pour le recouvrement, des taxes particulières dues aux communes en vertu de lois ou d'usages locaux c'est-à-dire les taxes d'affouage, de balayage, de pavage ou d'empierrement etc., même la taxe sur les chiens (L. 2 mai 1855) et les contributions ou subventions en argent pour dégradations aux chemins vicinaux (L. 21 mai 1836 et 25 juillet 1873) (1), toutes taxes qui sont par conséquent perçues par le receveur municipal en vertu d'un rôle nominatif dressé par les maires ou d'autres agents, mais rendu exécutoire par le préfet.

Quant à l'article 154, il établit que toutes les recettes municipales pour lesquelles les lois et règlements, n'ont

(1) Pour ces dernières taxes, la partie de l'article 140, relative à la répartition, n'est pas applicable, car elles sont assimilées aux contributions directes, seulement quant aux formes de recouvrement (*Mém. des percept.*, 1882, p. 262).

pas prescrit un mode spécial de recouvrement, s'effectuent sur les états dressés par le maire seul et rendus exécutoires par le visa du sous-préfet, ou du préfet dans l'arrondissement du chef-lieu de département (1). Cette disposition concerne, d'après le rapport fait à la Chambre par M. Vivien le 26 avril 1836 (2), les recettes qui ne peuvent s'effectuer dans la forme rapide et énergique employée pour les contributions directes : par exemple le prix des ventes mobilières et des locations, l'exécution d'actes passés par la commune comme propriétaire et qui n'ont pas l'autorité des actes administratifs ; il y a lieu d'ajouter encore les taxes qui ne sont pas soumises à l'article 140, et enfin toutes les créances qui ne comportent pas de titre exécutoire résultant soit d'un acte notarié, soit d'un jugement (Bordeaux, 8 février 1893, S. 94, 2, 25). Jusqu'en 1837, la mise en recouvrement était impossible dans de semblables conditions, mais l'article 63 de la première grande loi municipale, a permis ainsi aux maires de rendre exécutoire d'une façon générale, tous les titres de créance des communes par la simple formalité du visa du sous-préfet qui suffit à valider les poursuites pratiquées dans la forme ordinaire.

Les budgets, les autorisations d'impôts extraordinaires

(1) Dalloz, *Rép.*, *loc. cit.*, p. 263.

(2) Dans la loi de 1837, de même que dans l'article 514 du décret du 31 mai 1862, il n'était pas question du préfet, or cette addition faite en 1884, n'a pas pour but de permettre au préfet de substituer au sous-préfet, mais seulement de combler une lacune en substituant la compétence du préfet à celle de son subordonné dans la commune chef-lieu de chaque département.

ou d'emprunts, les rôles d'impositions et de taxes, les expéditions des jugements et des contrats ou même les originaux de ceux-ci, et toutes autres pièces et titres qui concernent les diverses catégories de recettes dont le receveur municipal opère lui-même le recouvrement, lui sont toujours communiqués par le receveur des finances, qui, après les avoir reçus de la Préfecture, en prend l'indication, afin de conserver l'un des principaux éléments du contrôle hiérarchique qu'il doit exercer contre les receveurs-percepteurs et de la surveillance dont il est obligé d'entourer la gestion des receveurs spéciaux (art. 512, déc. 1862). D'après l'Instruction générale (art. 1288 et suivants), le receveur municipal, à qui des titres de perception parviendraient par une autre voie et sans être revêtus du visa ou cachet du receveur des finances, devrait les renvoyer aux fonctionnaires expéditeurs, et en donner avis au receveur des finances. Cette prescription ne s'applique pas toutefois aux produits tels que les dons, recettes de quêtes, etc., qui ne peuvent résulter d'un titre préexistant et qui peuvent être aussitôt encaissés par le receveur municipal, sauf à lui à prévenir le receveur des finances et à se faire remettre par le maire un état de ces sommes semblable à celui qui est envoyé à la recette par le chef de l'administration municipale (Circulaires des 15 novembre et 24 août 1861).

Les articles 516 et suivants du décret de 1862 disposent que le receveur doit recouvrer les divers produits aux échéances déterminées par les titres de perception ou par

l'administration et délivrer lors de chaque versement fait à sa caisse une quittance détachée par lui de son journal à souche, et généralement revêtue d'un timbre de 0 fr. 25 centimes, à la charge du contribuable lorsque la recette excède 10 francs ou constitue un acompte sur une somme plus forte. En outre, le receveur passera écriture sur ses livres des sommes qu'il reçoit, et fera mention du paiement en marge des titres de perception. Toutes ces mesures permettent d'éviter les erreurs, de vérifier le bien fondé de certaines réclamations et facilitent le contrôle (Instruction générale, art. 842).

Enfin les receveurs municipaux sont tenus sous leur responsabilité personnelle de faire toutes les diligences pour la perception des revenus, dons, legs et autres ressources affectées au service des communes, et de faire faire contre les débiteurs en retard tous exploits, poursuites, significations et commandements nécessaires (Décr. 1862, art. 518). Le recouvrement des taxes communales assimilées peut être poursuivi pendant trente ans, à partir de la remise des rôles aux comptables par le sous-préfet ou le préfet de l'arrondissement chef-lieu de département. Pour le recouvrement de leurs revenus et des produits dont la perception n'est pas assimilée à celle des contributions directes, les communes sont soumises aux règles de droit commun du Code de procédure civile ; après le commandement et la saisie-exécution, le maire peut toutefois, avant la vente des meubles, donner au receveur l'ordre de surseoir, et dans ce cas celui-ci en informe aussitôt le préfet

et le receveur des finances. — Lorsqu'une action judiciaire doit être intentée, le maire est dans la nécessité d'obtenir au préalable l'autorisation du conseil de préfecture suivant les articles 121 et suivants de la loi municipale : il en est ainsi notamment, dans l'hypothèse d'une assignation en validité d'une saisie-arrêt que le receveur a faite en vertu d'un titre exécutoire sans aucune autorisation ; ou bien encore dans le cas où des héritiers, malgré les premiers actes de procédure se refusent au versement d'un don ou legs payable en argent (1).

Les conseils municipaux et l'autorité qui règle les budgets peuvent décider l'admission en non-valeur des recettes jugées par eux irrécouvrables, mais ces décisions tendent seulement à rayer provisoirement les créances de l'actif des communes ; elles ne déchargent pas les comptables de leur responsabilité et ne constituent pas pour eux un quitus (Instr. générale, art. 1537).

SECTION II. — Ordonnancement des dépenses.

L'ordonnancement est l'exercice du droit attribué par les lois à un administrateur de faire payer une dépense publique ; il tend à la délivrance d'un mandat de paiement ou d'une ordonnance de délégation, selon que l'ordonnateur enjoint au comptable de verser entre les mains du créancier les sommes à lui dues, ou selon qu'il prescrit à un

(1) C'est le maire qui poursuit la délivrance des libéralités faites en immeubles ou objets mobiliers (Inst. gén., art. 949).

ordonnateur secondaire, de faire acquitter telle ou telle dépense communale. L'ordonnancement est donc la condition préalable nécessaire du paiement qui en est la mise à exécution (art. 503, décret 1862).

L'acte d'ordonnancement, constitue une large prérogative conférée au maire. « Le titre d'ordonnateur, disait en 1836 M. Vivien dans son rapport, attribue au maire des droits étendus lui permettant de juger de la nécessité des dépenses facultatives, de déterminer le chiffre qu'elles atteindront et l'époque où elles auront lieu » ; or les pouvoirs du maire ne s'étendent pas absolument jusque-là et l'ordonnateur des dépenses communales n'a pas une liberté d'action aussi complète, car il remplit toujours ses fonctions sous le contrôle de l'assemblée municipale et sous la surveillance de l'administration supérieure, et que, d'autre part, il agit en vertu d'un mandat tacite qui lui est donné par le conseil municipal et dans les limites duquel il doit expressément se maintenir pour représenter valablement la commune et engager ses finances. L'étendue de ce mandat est fixée par le budget même ; c'est ce qu'exprimaient l'ordonnance du 31 mai 1838 et, après elle, le décret du 31 mai 1862, en établissant qu'aucune dépense ne pourrait être acquittée si elle n'avait été préalablement ordonnancée sur un crédit régulièrement ouvert. Par conséquent, le maire ne peut faire payer par la caisse municipale du receveur que dans la limite des crédits votés par le conseil municipal et de ceux inscrits d'office par l'autorité chargée du règlement. En outre, il est dans l'obligation

de tenir compte de l'application de la règle générale de la spécialité qui l'empêche d'affecter une recette à une dépense de son choix, et le force, quelles que soient les circonstances, à respecter les conditions d'emploi fixées par le conseil municipal pour un exercice. Même au cas de nécessité ou d'urgence, il ne peut pratiquer aucun virement, c'est-à-dire appliquer un crédit à une dépense pour laquelle il n'a pas été ouvert, si une décision spéciale de l'assemblée communale, approuvée par l'autorité qui règle le budget, ne lui en donne pas l'autorisation. Ainsi donc le maire ordonnateur ne conserve pas normalement une initiative absolue, quoique l'on puisse dire avec M. Vivien « qu'il est chargé de l'appréciation morale des convenances et des besoins de la commune, conformément aux crédits ouverts par le budget ».

La loi, du reste, impose aux maires ordonnateurs certaines conditions dont l'inobservation empêcherait l'acte d'ordonnancement d'avoir son effet. Tout d'abord, il ne suffit pas seulement qu'un crédit soit ouvert au budget pour une dépense, il faut encore que celle-ci soit liquidée : l'ordonnateur procède à la liquidation au moyen des titres qui lui fournissent la preuve des droits des créanciers, sauf toutefois le recours des intéressés devant les tribunaux ordinaires ; et s'il y a contestation, par exemple sur le chiffre d'une dette, l'ordonnateur est dans l'obligation de la laisser trancher, car autrement il dépasserait sa compétence (art. 152, loi 1884 ; circ. ministérielle, 5 mai 1852).

En second lieu, les dépenses ordonnancées par le maire

doivent se renfermer dans la limite des ressources réalisées et disponibles (art. 503, décret de 1862), puisque le comptable ne peut payer qu'après avoir préalablement recouvré des recettes suffisantes ; et c'est pour ce motif que le receveur doit, à la fin des deux premiers mois de chaque trimestre, remettre à l'ordonnateur un état de sa caisse en recettes et en dépenses, et à l'expiration de chaque trimestre un bordereau de situation qui présente par exercice les sommes à recouvrer et à payer, l'indication des opérations effectuées déjà relativement à chaque article du budget, et enfin les chiffres du numéraire disponible ainsi que des fonds en compte courant au Trésor (Instr. génér. art. 989 et 990).

Enfin les actes d'ordonnancement des dépenses d'un exercice doivent être terminés au 15 mars de l'année suivante, et les créanciers ont jusqu'au 31 du même mois, époque de la clôture, pour se présenter à la caisse du receveur. Les mandats non payés à ce jour, sont annulés de plein droit ; et un nouvel ordonnancement est nécessaire par la suite pour que ces dépenses puissent être acquittées et les restes reportés au budget de l'exercice suivant (art. 507 et 508, décret de 1862).

Chaque mandat de paiement, délivré par le maire conformément à ces règles, doit contenir diverses énonciations : les noms et qualités du créancier, pour déterminer son individualité ; la nature de la dépense et le motif du paiement ; le montant de la somme à payer ; la désignation du crédit budgétaire employé, laquelle se fait en énonçant le

chapitre, l'article et même, s'il est utile, le paragraphe qui prévoit la dépense dans le budget primitif, et dans le budget additionnel ou les autorisations spéciales ; enfin le nombre et l'indication des pièces justificatives. Ces pièces qui doivent être jointes au mandat, sont celles établissant que la dépense a été régulièrement autorisée et que la somme mandatée est légitimement due ; elles sont du reste indiquées dans un tableau annexé à l'Instruction générale de 1859, tant pour les dépenses du personnel que pour celles du matériel.

Le décret de 1862 ajoute encore que les ordonnateurs sont chargés sous leur responsabilité de remettre les mandats aux ayants droit ; ils doivent, par conséquent, reconnaître l'identité de ceux-ci, ou vérifier les pouvoirs de leurs représentants, et exiger des récépissés pour justifier de l'émission des mandats (art. 504).

De toutes ces prescriptions, il résulte qu'un maire se rendrait coupable d'une grave irrégularité, en donnant au comptable des mandats en blanc ou des reconnaissances de remboursement en blanc, à la suite d'opérations financières faites pour le placement des fonds communaux. Cette pratique est d'autant plus regrettable qu'elle peut permettre à un receveur sans scrupule de tenir une comptabilité fictive et de cacher ainsi la situation véritable de la caisse municipale endettée par les malversations et détournements, et elle a du reste pour résultat d'engager la commune pour toutes les sommes qui excéderaient le cautionnement du receveur infidèle. —

Nous avons supposé jusqu'ici que l'ordonnancement était fait par le maire, parce que l'article 152 de la loi municipale s'exprime ainsi : « le maire peut seul délivrer des mandats ». Mais ce texte ne doit pas être pris à la lettre, car, dans deux hypothèses, celle de suppléance du maire et celle d'ordonnancement d'office, ce n'est pas le chef de l'administration municipale lui-même qui fait fonction d'ordonnateur.

A. Suppléance ou délégation.— Tout d'abord par ces mots « le maire seul » de l'article 152, il faut, suivant le désir même de la commission parlementaire de la Chambre, entendre le maire ou, faute de celui-ci, la personne qui le remplace. En effet, lorsque momentanément il n'y a pas de maire dans une commune ou lorsque celui-ci se trouve absent ou empêché, l'adjoint ou un conseiller municipal en remplit les diverses fonctions et, en particulier, est chargé de l'ordonnancement des dépenses communales (art. 84, loi de 1884). Mais il peut arriver, d'autre part, qu'au lieu d'une suppléance intégrale, il y ait une simple délégation faite par arrêté spécial du maire au profit d'un de ses adjoints ou d'un conseiller, et relativement aux seules attributions d'ordonnateur : le délégué peut alors accomplir valablement tous actes d'ordonnancement en se conformant aux règles ci-dessus. Seulement dans ces deux cas, la loi autorise le receveur à exiger que l'arrêté de délégation soit porté à sa connaissance ou que des justifications suffisantes lui soient données touchant les pouvoirs du suppléant, afin que sa responsabilité se trouve sauvegardée.

B. *Ordonnancement d'office.* — Dans cette hypothèse prévue par le 2^e paragraphe de l'article 152, le maire refuse arbitrairement d'ordonnancer une dépense et la loi, pour protéger les droits des créanciers communaux, décide alors que, par application du principe de l'article 85, le préfet peut se substituer au maire et rendre en conseil de préfecture un arrêté par lequel il autorise le paiement de la dette. Ce droit de l'autorité administrative ne doit être exercé qu'à propos d'une dépense à la fois régulièrement autorisée et liquide : le préfet ne peut donc pas ordonnancer d'office une dépense même obligatoire, lorsque le budget ne comporte pas le crédit destiné à y pourvoir (Cons. d'Etat, 4 mai 1894, D. 95.3.52); et, d'autre part, l'ordonnancement d'office par lui opéré n'est valable que s'il porte sur une dépense obligatoire en vertu d'un texte de loi, ou par suite d'un engagement antérieur de la commune créant des droits au profit des tiers (Cons. d'Etat, 13 juillet 1883, D. 85, 3.43 et 26 déc. 1885, D. 87.3.43). Mais il s'en suit que le préfet a le pouvoir de mandater toute somme inscrite d'office par arrêté préfectoral antérieur, rendu conformément à l'article 149 soit dans le seul but de vaincre la résistance du conseil municipal, soit, immédiatement avant l'ordonnancement, afin de le rendre possible (Cons. d'Etat, 12 février 1888, D. 89.5.97).

Faute d'observation de la double condition fixée par l'article 152, l'acte d'ordonnancement d'office est entaché d'excès de pouvoir : il en est ainsi lorsque le préfet opère directement la liquidation d'une dette ou lorsqu'il mandate une

somme supérieure à celle votée par le conseil municipal. Dans cette dernière hypothèse le supplément de crédit ne serait « régulièrement ouvert », qu'après une inscription d'office préalable et le Conseil d'Etat semble avoir faussement appliqué la loi en rendant un arrêt contraire le 15 juin 1888 (2^e espèce, ville d'Alger, D. 89.3.73). — Toutes les règles en question relatives à l'ordonnancement d'office, s'appliquent même dans les cas où les mandats, au lieu d'émaner du maire lui-même, sont émis par un adjoint ou un conseiller municipal qui le supplée dans l'accomplissement de ses fonctions ou qui est délégué par lui ; la loi n'avait nul besoin de s'expliquer sur ce point, dans une disposition spéciale.

Ecritures de l'ordonnateur. — D'une façon générale, le maire, en sa qualité d'ordonnateur, est chargé de conserver la trace de tous les mandats de paiement délivrés ; dans les communes importantes, le décret de 1862 prescrit même de consigner les opérations de liquidation et d'ordonnancement sommairement sur un journal et un grand livre, et avec plus de détails sur des registres auxiliaires dans la forme déterminée par les préfets (art. 509).

Toutes ces écritures, qui doivent tomber d'accord avec celles du comptable dont elles sont en quelque sorte la contre-partie, constituent le principal élément de la vérification du compte administratif faite par le conseil municipal ; elles doivent, en outre, servir de base aux décisions que le conseil de préfecture et la cour des comptes sont appelés à rendre dans le jugement des comptes de gestion du receveur.

SECTION III. — Paiement des dépenses.

Le comptable, chargé du maniement des deniers communaux, est à la fois receveur et payeur : c'est ce qui ressort nettement de la rédaction même de l'article 153 de la loi municipale dont la dernière partie est ainsi conçue : « Le receveur est chargé seul et sous sa responsabilité... d'acquitter les dépenses ordonnancées par le maire, jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés. »

Le paiement des dépenses n'est que la mise à exécution des mandats délivrés par l'ordonnateur, aussi les receveurs municipaux n'ont-ils pas qualité pour juger des motifs des dépenses, mais seulement pour apprécier certains faits qui s'y rapportent et qui constituent l'unique base de leur responsabilité..

Les receveurs sont tenus, en effet, d'acquitter les mandats émis par le maire ou les ordonnances de délégation par lui délivrées dans la limite des crédits régulièrement accordés ; ils ne peuvent ni refuser, ni même retarder le paiement que dans certains cas :

a) Lorsque la dépense ordonnancée ne porte pas sur un crédit ou excède celui-ci ;

b) Lorsque les pièces produites sont insuffisantes ou irrégulières ;

c) Lorsqu'il y a opposition au paiement dûment signifiée au comptable (art. 520, Déc. 1862) ;

Et il y a lieu d'ajouter :

d) Lorsqu'il y a insuffisance de fonds dans la caisse communale à cause des retards qui se produisent quelquefois dans les recouvrements (Art. 1000, Inst. gén.).

Non seulement la loi a déterminé ces cas d'une façon précise, mais elle oblige les receveurs à délivrer immédiatement au porteur du mandat impayé une déclaration motivée lui permettant d'en référer aussitôt au maire. En dehors de ces hypothèses prévues par l'article 520 du décret de 1862, le paiement doit avoir lieu toujours sur la présentation du mandat. Si le comptable a toutes les raisons, malgré la régularité des pièces, pour croire que l'ordonnateur a été trompé par le prétendu créancier, il peut en référer à l'auteur de l'acte d'ordonnancement, mais si celui-ci maintient le mandat, le payeur est alors dans la nécessité d'en acquitter le montant.

On peut donc dire que le rôle propre du comptable communal, dont la caisse est alimentée par des recouvrements opérés normalement, consiste seulement à vérifier la réalité et la régularité des dépenses et à pourvoir à leur acquittement. La réalité de la dépense ressort de l'examen de toutes les pièces revêtues du visa de l'ordonnateur ; la régularité est soumise à l'ouverture, par un vote approuvé ou par une inscription d'office, d'un crédit sur lequel doit être imputée la dépense ordonnancée. Le payeur, faute d'agir ainsi, peut être forcé en recette par le juge des comptes pour toutes les dépenses irrégulièrement acquittées par lui ; et, d'autre part, s'il ne s'est pas conformé aux prescriptions de l'article 520, il peut être

obligé à réparer le dommage causé aux créanciers de la commune et être exposé même à la perte de son emploi (art. 520, Instr. gén. art. 1002).

Cette responsabilité des comptables était une sanction nécessaire, mais la loi a fixé les cas possibles de refus de paiement, « afin de supprimer toute cause de retards qui pourraient nuire à la marche des services municipaux, afin de ne pas laisser dans la main des comptables un arbitraire aussi fâcheux en lui-même que contraire à leurs attributions ».

En somme les receveurs ne sont pas les maîtres de l'exécution du budget communal et restent, dans leurs attributions relatives au paiement des dépenses, subordonnés aux ordonnateurs. Toutefois le décret de 1862 n'a pas accordé aux maires le droit de réquisition dont jouissent les ordonnateurs des dépenses de l'Etat qui peuvent, sous leur responsabilité personnelle, en vertu de l'article 91 de ce décret, enjoindre aux payeurs d'acquitter les mandats. Sans doute qu'aux yeux des auteurs du décret sur la comptabilité publique, les dépenses communales, touchant de moins près à l'intérêt général, ne motivaient pas une semblable mesure; et, en effet, très généralement, leur urgence n'est pas telle que le paiement n'en puisse être différé dans les cas prévus par l'article 520. Du reste, lorsqu'un comptable communal retarde l'acquittement d'un mandat à cause de l'inaccomplissement des formalités ou de l'insuffisance des justifications nécessaires, l'ordonnateur ou les créanciers de la commune, qui jugent mal

fondées les réticences du receveur, peuvent demander au ministre de requérir par écrit, sous sa propre responsabilité, qu'il soit passé outre au paiement de la dépense si celle-ci lui paraît suffisamment justifiée (circulaire 30 novembre 1876) (1). Dans ces conditions, le receveur doit exécuter l'ordre du ministre et il annexe au mandat et à la copie de sa déclaration l'original de la réquisition qu'il a reçue (L. 16 septembre 1897, art. 18).

Écritures du comptable. — Elles sont tenues en partie double par les receveurs municipaux spéciaux, et en partie simple par les receveurs-percepteurs (art. 1540, Instr. gén.).

D'après l'article 521 du décret de 1862, les receveurs spéciaux doivent employer :

1° Un journal à souche pour l'enregistrement des recettes et la délivrance des quittances aux parties versantes.

2° Des livres de détail où les recettes et dépenses sont classées par nature.

3° Un journal général présentant toutes les opérations décrites sur les livres de détail et la situation journalière de la caisse.

4° Un grand livre contenant le rapport à chacun des comptes qui y sont ouverts, des recettes et dépenses inscrites au journal général.

Les receveurs-percepteurs ne tiennent pas ces deux derniers livres, qui sont remplacés par un livre de comptes destiné à ouvrir un compte distinct pour chacun des ser-

(1) *Bulletin*, 1876, p. 694 : cette circulaire, comme l'a dit son auteur, complète celle du 22 février 1870 (*Bull.*, 1870, p. 61).

vices, et par un livre récapitulatif qui présente la situation complète de tous les services dont ces comptables sont chargés.

Les livres sont clos et arrêtés au 31 décembre par le maire en présence du comptable, et le procès-verbal qui est dressé de cette formalité constate l'état de la caisse, le montant des avances et créances à recouvrer, et les valeurs en portefeuille.

SECTION IV. — Comptabilités occultes.

Le comptable de la commune est seul chargé des recouvrements et des paiements : toute personne autre, qui s'ingère sans titre dans le maniement des deniers communaux, se livre à une gestion occulte et devient un comptable de fait (art. 152 et 155, L. 1884). Le législateur estime qu'il y a dans un pareil acte une usurpation des fonctions du comptable : il ne considère ni l'existence de malversations, ni l'intention de fraude ; à ses yeux, le fait d'avoir perçu ou employé des fonds publics sans en être chargé engendre un cas de comptabilité occulte, dont l'origine est le plus souvent l'ignorance des lois. Cette disposition de l'article 155, destinée à empêcher toute dilapidation des deniers publics, entraîne souvent des conséquences très dures, car si la bonne foi du coupable suffit à écarter la sanction pénale, elle n'empêche pas toutefois qu'une responsabilité fort lourde ne subsiste encore.

Les cas de comptabilité occulte sont extrêmement di-

vers, puisque non seulement les ordonnateurs, mais encore les simples particuliers peuvent, dans les circonstances les plus différentes, s'immiscer dans le maniement des fonds communaux. Il ne peut être question ici, d'envisager les formes variées que revêt sans cesse la comptabilité occulte (1) ; nous dirons seulement quelques mots de l'hypothèse la plus habituelle, celle où l'ordonnateur, contrairement à sa mission, effectue des recouvrements ou des paiements. — Il y a une incompatibilité absolue entre les fonctions du comptable et celles de l'ordonnateur ; l'ordonnance du 14 septembre 1822, qui en a établi le principe, a fait disparaître une des causes principales des graves désordres financiers signalés aux assemblées de notables de 1787 et 1788 et aux Etats généraux de 1789.

L'article 155 de la loi de 1884 n'est que la reproduction de cette règle absolue : il s'applique en particulier au maire, dès que celui-ci sort de la limite de ses attributions d'ordonnateur, par exemple lorsqu'il perçoit des deniers avec l'intention de les affecter à un service communal, même si ceux-ci restent sans emploi. Le critérium qui permet alors de décider qu'il y a gestion occulte dans ces circonstances est fondé sur le fait d'un maniement des deniers publics ; aussi la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour des comptes considère-t-elle que l'émission de mandats fictifs ou de mandats en blanc ne tombe pas sous le coup de l'article 155, parce que, dans ces condi-

(1) Voir de Swarte, *Comptabilité occulte*, introduction, t. 1.

tions, le maire commet, il est vrai, une dangereuse irrégularité dans l'accomplissement de ses devoirs d'ordonnateur ; mais il ne se substitue nullement au comptable (Cons. d'Etat, 19 mai 1882, D. 83.3.107, C. de Berlancourt).

La sanction générale de la défense de s'ingérer sans autorisation légale dans le maniement des deniers communaux, se trouve dans le même article. Aux termes de ce texte, tout comptable de fait est passible de l'action du Code pénal qui punit le délit d'immixtion dans les fonctions publiques (1) ; et, en outre, il encourt la grave responsabilité incombant aux comptables réguliers, tant au point de vue administratif qu'au point de vue pécuniaire : contraint à justifier de l'emploi fait par lui des deniers publics, il voit ses biens frappés par l'hypothèque légale de l'article 2121 du Code civil, et peut être obligé à restitution par le juge des comptes, ou être frappé d'une amende s'il ne produit pas ses comptes dans les délais légaux.

Du reste, les comptabilités occultes sont assujetties aux mêmes règles que les comptabilités régulières ; elles sont soumises aux mêmes juridictions, qui les admettent seulement lorsqu'elles sont conformes au budget et qu'elles ont fait l'objet du vote, de l'approbation ou des autorisations prescrites. La Cour des comptes ou le conseil de préfecture statuent conformément à la procédure ordinaire et dans les formes dont il sera question plus loin ; enfin les

(1) V. texte, art. 258, C. pén. Au cas de bonne foi de la personne qui s'est constituée comptable de fait, cette sanction pénale est écartée.

recours contre leurs décisions sont les mêmes qu'en matière de comptabilité régulière.

C'est aux receveurs municipaux, qu'il appartient principalement de signaler à leurs chefs, les gestions occultes : du reste, en rendant leurs comptes, ils affirment que les dépenses qui y sont portées ont été faites pour le service et qu'il n'en existe aucune autre, aussi sont-ils directement responsables des sommes qu'ils ont laissé toucher irrégulièrement (arrêt C. comptes, 25 juillet 1835).

Enfin les cas de comptabilités irrégulières peuvent être déférés aux juges des comptes par les préfets ou bien être évoqués directement par les juridictions compétentes elles-mêmes.

CHAPITRE II

CONTRÔLE ET JUGEMENT DES COMPTES.

Le contrôle et le jugement des comptes constituent des garanties relatives à l'exécution du budget communal.

Il a été question plus haut de l'approbation des budgets communaux par l'administration supérieure gardienne des intérêts généraux ; or c'est là une mesure de protection qui a trait seulement à l'établissement des budgets : elle tend à assurer la bonne administration des finances en forçant les communes à acquitter les dépenses obligatoires avec régularité et en les empêchant de s'endetter et de se grever d'obligations trop lourdes pour l'étendue de leurs ressources.

Au contraire, le contrôle et le jugement des comptes par les autorités compétentes ont pour but de vérifier que les prévisions budgétaires définitives ont été appliquées, que les ressources votées et dûment autorisées ont été recouvrées exactement et ont servi à acquitter les dépenses auxquelles elles étaient destinées. L'examen des deux sortes de comptes, dressés par les ordonnateurs d'une part, et par les comptables de l'autre, doit en effet faire ressortir si les éléments de la comptabilité communale, établis d'après les opérations mêmes effectuées par les agents d'exé-

cution, sont bien en conformité avec les chiffres arrêtés lors de l'établissement préalable du budget.

Relativement au recouvrement des recettes et au paiement des dépenses, la loi a donc assuré aux contribuables des garanties sérieuses, dont la nature apparaîtra à la suite de l'étude successive des comptes du maire et du receveur municipal, et du mode de vérification appliqué à chacun d'eux.

SECTION I. — Contrôle du compte administratif du maire.

§ 1. — Etablissement du compte.

Le compte administratif dressé par le maire doit embrasser toutes les opérations tant en recettes qu'en dépenses effectuées dans un exercice depuis le 1^{er} janvier jusqu'au 31 mars : tous les articles compris dans les budgets primitif et supplémentaire doivent par conséquent y figurer.

Les grandes divisions de ce compte sont les mêmes que celles du budget. Il comporte en effet deux titres, l'un pour les recettes, l'autre pour les dépenses, et chacun de ces titres est divisé en trois chapitres qui comprennent : le premier les recettes et dépenses ordinaires, le deuxième les recettes et les dépenses extraordinaires, le troisième les recettes et dépenses supplémentaires.

Le compte administratif comprend, en autant de colonnes distinctes :

1° Dans les titres des recettes :

a) la nature des recettes ;

b) l'évaluation du budget ;

c) la fixation définitive des sommes à recouvrer d'après les titres justificatifs ;

d) les sommes recouvrées pendant la première année de l'exercice et pendant les trois premiers mois de l'année suivante ;

e) les sommes restant à recouvrer, qui seront reportées au budget de l'exercice suivant ;

2° Dans le titre des dépenses :

a) les articles de dépense du budget ;

b) le montant des crédits ;

c) le montant des sommes payées sur ces crédits ;

d) les restes à payer qui devront être reportés au budget de l'exercice suivant. (Ces restes sont la différence entre les droits constatés d'après les pièces justificatives, et les paiements effectués : les trois chiffres en question représentent en général la totalité du crédit voté ; toutefois, il peut y avoir un excédent, qui est alors porté dans les restes annulés faute d'emploi.)

e) Les crédits ou portions de crédits à annuler faute d'emploi dans les délais prescrits : les chiffres en question se trouvent mentionnés deux fois (dans les dépenses autorisées et dans les restes annulés), dont une fois pour mémoire. De même, du reste, l'excédent des dépenses qui figure dans le budget additionnel pour ordre, est compris

une seconde fois dans les chiffres de l'exercice suivant comme dépenses effectuées.

Le compte renferme ainsi l'analyse complète et détaillée de l'administration des finances par le maire, et en particulier celle de tous les mandatements effectués par lui comme ordonnateur. Etant un compte purement moral il doit indiquer spécialement les motifs des dépenses et présenter un exposé rapide des faits d'admission relatifs à chacune d'elles : cette partie, qui en est presque la plus importante, permet de juger facilement de l'ordre et de l'économie qui ont présidé à la gestion financière de l'exercice ; et, d'autre part, elle met en lumière les améliorations à réaliser plus tard dans l'intérêt de la commune, par la simplification ou la réorganisation des services municipaux, par la réduction de certaines dépenses, par le remboursement des dettes trop onéreuses, etc. Ce sont là autant d'indications sûres dont tous les conseils municipaux devraient tenir compte lors du vote de chaque budget. L'examen des comptes administratifs par ces assemblées a en effet pour objet de reconnaître si les maires n'ont ordonnancé que des dépenses utiles et régulières, et si leurs mandats ont été restreints dans la limite des fonds alloués par le budget ou par les autorisations extraordinaires : ainsi il tend à contrôler l'administration du maire et à décharger celui-ci, à la fin de chaque exercice, de la responsabilité que la loi fait peser sur lui ; mais d'autre part il est destiné à servir de base aux travaux d'établissement des budgets postérieurs. —

Après la clôture de l'exercice, le maire établit son compte, et le présente au conseil municipal, de façon à ce qu'il soit discuté dans la session de mai, avant le prochain budget. Il produit à l'appui : un état des restes à payer, dressé par lui de concert avec le receveur ; un état des restes à recouvrer, établi de la même façon ; les états des cotes considérées comme irrécouvrables ; une copie du compte de gestion du receveur municipal, préalablement vérifiée et certifiée exacte par le receveur des finances ; enfin le budget de l'exercice avec toutes les autorisations supplémentaires, et tous les autres titres de recouvrement comme les contrats passés au nom de la commune, etc. (Instruction générale, art. 825).

Le magistrat municipal, lors de l'examen de son compte, ne conserve pas la présidence de l'assemblée communale ; il est remplacé à l'élection, et doit quitter la salle de réunion lors du vote, mais, sous l'empire d'une disposition inaugurée en 1884, il est libre d'assister au sein du conseil à toute la discussion préalable, même au cas où il aurait cessé de remplir ses fonctions (art. 52, L. 1884).

§ 2. — Contrôle du compte.

Le conseil municipal ayant procédé à l'établissement du budget devait nécessairement être appelé à délibérer sur le compte d'administration de l'ordonnateur, d'autant plus que l'ordonnancement étant un acte purement administratif pouvait seulement donner lieu à un contrôle administratif et non pas à des décisions juridictionnelles. Cette

attribution fut conférée d'abord par les lois des 15 frimaire an VI et 11 frimaire an VII à l'administration municipale dont la compétence en cette matière fut transférée ensuite par l'article 15 de la loi du 28 pluviôse an VIII au conseil municipal.

Celui-ci n'a pas pour mission en cette circonstance de vérifier des chiffres, de faire de simples opérations de calculs, mais bien plutôt d'examiner et d'apprécier l'ensemble de la gestion financière relative à un exercice.

Son travail consiste, sans modifier aucun des éléments du compte, à ramener les évaluations de recettes aux chiffres portés sur les titres définitifs et à rapprocher ces chiffres ainsi que ceux constatant les crédits budgétaires, des produits réalisés d'une part et des paiements effectués d'autre part. De cette façon le conseil municipal est amené à constater soit la balance quant aux recettes et quant aux dépenses, soit l'existence de restes à recouvrer ou à payer. Dans ces deux derniers cas : d'une part, il apprécie les motifs de non recouvrement, prononce l'admission provisoire en non-valeur des recettes jugées par lui irrécouvrables, et reporte les autres à l'exercice suivant ; d'autre part, il recherche la cause des excédents de crédits, qui peuvent résulter de ce que des dépenses votées n'ont pas été faites, de ce que certaines ont été inférieures aux chiffres prévus, ou de ce que d'autres ont été engagées et mandatées, mais sans avoir été payées lors de la clôture de l'exercice : quant aux dépenses faites mais non soldées, le conseil reporté à l'exercice suivant les crédits qui serviront durant la nouvelle année financière à acquitter les restes à payer ré-

gulièrement reportés ; au contraire, relativement aux dépenses non engagées, il y a lieu à annulation des crédits qui doivent être établis par une autre délibération de l'assemblée communale pour pouvoir figurer au budget supplémentaire de l'exercice en cours.

Le conseil a soin en outre, tant à propos des sommes admises en non-valeur que de celles acquittées au delà des crédits votés à cet effet, d'indiquer l'obligation qui incombe au comptable de faire figurer ces chiffres dans son prochain compte, car, sur ces deux points, le juge des comptes seul doit statuer.

En dehors de ce contrôle général qu'exerce ainsi le conseil municipal sur l'administration des deniers communaux, la loi l'a chargé tout spécialement de veiller à l'emploi fait par le maire des crédits pour dépenses imprévues.

Au point de vue de ces ressources, dont le principe a été adopté pour faire disparaître les masses noires qui existaient antérieurement dans la plupart des communes, et pour leur substituer un fonds de caisse qui serait constitué dans des conditions licites en vue des dépenses urgentes, le maire jouit de la plus grande liberté d'action. Il apprécie seul l'utilité des dépenses soldées par lui sur le crédit voté pour les dépenses imprévues ; et, la nécessité de l'autorisation par le préfet ou le sous-préfet ayant été supprimée par la loi de 1884, il est l'arbitre absolu de l'usage qu'il fait de ces fonds, du moment qu'il ne les emploie pas en dehors des prescriptions légales, c'est-à-dire pour des dépenses prohibées par la loi ou ne réunis-

sant pas les conditions d'autorisation exigées : par conséquent les ressources en question peuvent régulièrement servir à payer non seulement les dépenses dont la nécessité s'impose accidentellement et immédiatement (comme les secours à distribuer), mais encore tous les excédents des dépenses normalement autorisées pour l'exercice, auxquelles avaient été affectés des crédits insuffisants.

L'article 147 établit que le maire doit rendre compte au conseil municipal de l'emploi du crédit affecté aux dépenses imprévues, et en particulier il l'oblige à fournir à l'assemblée communale, pour chacun des actes d'ordonnancement en question, et dans la session qui suivra immédiatement, toutes les pièces justificatives qui peuvent permettre de vérifier ses explications relativement à l'objet et à l'utilité de la dépense acquittée (1). — Cette obligation du maire est d'ordre purement administratif. Le contrôle du conseil municipal, comme le prouvent les termes mêmes de l'article 147, tend en effet seulement à rejeter du compte toutes les dépenses imprévues qui auraient été payées soit illégalement soit sans nécessité; il ne fait pas échec au droit absolu conféré au maire par le paragraphe 1^{er} du texte, et il en est de même du reste du droit de rejet que le préfet peut exercer dans de semblables conditions.

(1) Les pièces en question, qui doivent être annexées à la délibération du conseil ne sont pas les pièces comptables; celles-ci d'une façon générale ne sont pas remises au conseil municipal, qui peut seulement demander au receveur municipal de les lui communiquer en venant lui-même fournir les explications utiles.

C'est la légalité des dépenses imputées sur les crédits de l'article 147 qui marque surtout la limite de la responsabilité encourue de ce chef par le maire au point de vue pécuniaire, car si l'inutilité d'un paiement porté atteinte seulement au crédit moral du chef de la municipalité, l'acquiescement d'une dépense prohibée par les lois et règlements le met dans l'obligation d'en verser le montant, de ses propres deniers, dans la caisse municipale.

Le dernier paragraphe de l'article 147 a été ajouté sur la proposition de M. Tenaille-Saligny : celui-ci en développant son amendement a dit que, de toute façon, l'article 63 de la loi permettrait de procéder à l'annulation d'une délibération par laquelle un conseil municipal, approuvant une dépense imprévue acquittée illégalement, donnerait ainsi aux tiers le droit d'exercer une revendication. Or non seulement cette explication dénature le pouvoir du maire relativement à l'emploi du crédit des dépenses imprévues, en ayant l'air d'attribuer au conseil municipal ou au préfet le droit d'apprécier la nature de la dépense ; mais encore elle a le tort de laisser supposer que, si l'annulation était possible relativement à une telle délibération, il y aurait lieu forcément à répétition de l'indû, tandis que la condition nécessaire de cette action est l'absence complète de droit acquis antérieurement par les personnes qui auraient reçu le paiement en question. —

Toutes les délibérations des conseils municipaux relatives au compte administratif du maire, et en particulier celles qui touchent à l'emploi des crédits affectés aux dé-

penses imprévues doivent, suivant le principe général, être l'objet de l'approbation des préfets. Elles sont transmises à la préfecture avec deux expéditions du compte qu'elles concernent, et aussi avec une expédition du compte de gestion correspondant, deux expéditions du budget supplémentaire, et une de l'état des restes à payer.

L'article 151 de la loi de 1884, vu ses termes généraux, concerne l'approbation par le préfet des comptes administratifs relatifs à toutes les communes indistinctement ; et il abolit ainsi d'une façon définitive la distinction faite par la loi de 1837 entre les comptes des communes de moins de 100.000 francs de revenus, soumis aux préfets, et ceux des autres communes qui étaient approuvés par le ministre de l'intérieur. Par suite, ce texte condamne donc l'interprétation de la circulaire du 3 août 1867 dans laquelle le ministre, confondant le règlement des budgets et l'approbation des comptes, avait prétendu que la loi de 1867 rétablissait indirectement, relativement à ceux-ci, la distinction faite en 1837 et abrogée formellement par le décret du 25 mars 1852.

Sous l'empire de la législation actuelle, les préfets, après avoir procédé à l'apurement définitif, doivent envoyer au ministre de l'intérieur les comptes administratifs dressés pour les communes de 3 millions de revenus : cette prescription ministérielle est destinée, dans un but purement administratif, à faciliter l'approbation par le chef de l'Etat des budgets supplémentaires de ces communes,

SECTION II. — Contrôle et jugement du compte de gestion du receveur.**§ 1. — Etablissement du compte.**

Le compte de gestion, établi par les soins du receveur municipal, diffère profondément du compte d'administration. Tout d'abord, c'est un compte de caisse qui se borne à enregistrer purement et simplement les chiffres de toutes les opérations de recettes et de dépenses, sans contenir aucune observation explicative ou justificative. D'autre part, au lieu d'embrasser la totalité des opérations effectuées durant un exercice financier, il se rapporte à une gestion, dont l'étendue est d'une seule année civile. Enfin, tandis que le compte d'administration comprend exclusivement les opérations de l'exercice précédent, sans mentionner celles qui se rapportent aux trois premiers mois de l'exercice en cours; le compte du receveur, à cause du principe fondamental de l'unité de gestion, renferme tous les recouvrements et paiements effectués durant l'année, sans distinction d'exercices. Ceci n'empêche pas toutefois que les opérations en question ne restent séparées, et bien qu'elles constituent un compte d'ensemble portant le timbre de l'année pendant laquelle le receveur municipal a recouvré et payé, il subsiste toujours une ligne de démarcation apparente entre les exercices : c'est ainsi par exemple que les opérations complémentaires d'un exercice sont, aussitôt la clôture, rattachées par le receveur aux comptes y afférents.

Malgré ces différences, qui ont pour corollaire des responsabilités profondément distinctes, le compte d'administration et le compte de gestion doivent concorder et se contrôler l'un par l'autre ; c'est cette concordance même que le conseil municipal est appelé à vérifier, et que les juges des comptes ont l'occasion de constater, bien que leur juridiction ne s'étende pas aux ordonnateurs.

Le compte de gestion comprend : la situation du comptable au 1^{er} janvier, puis les recettes et dépenses de toute nature effectuées pendant l'année, et enfin la situation de la caisse au 31 décembre avec indication du reliquat des valeurs en caisse et en portefeuille (art. 23, Décr. 1862). D'une façon générale, il doit toujours présenter une ligne de compte qui permette de lier les comptes les uns aux autres et de comparer les opérations de recouvrement et de paiement en établissant facilement les reliquats ou les excédents.

Comme pour le compte administratif, la division est en deux titres. Le premier consacré aux recettes comprend principalement les sommes à recouvrer, le montant des produits d'après les titres justificatifs, les recouvrements des 12 premiers mois de l'exercice, le total des recouvrements pour l'exercice, et les restes à recouvrer lors de la clôture. Quant au titre des dépenses, les receveurs doivent y mentionner le chiffre des crédits ouverts par les budgets et les autorisations supplémentaires, celui des paiements effectués pendant les 12 premiers mois, le total des paiements faits pendant l'exercice, enfin les restes à payer lors

de la clôture et les crédits annulés faute d'emploi. Il y a lieu d'ajouter en outre que les comptes de gestion comprennent encore, mais dans un cadre distinct, les services hors budget acquittés par le receveur municipal.

Ayant pour point de départ le solde des valeurs restant en caisse ou en portefeuille au début de la gestion et celui des sommes à recouvrer, les comptes de gestion indiquent d'abord à titre de rappel les opérations complémentaires de l'avant-dernier exercice, puis les opérations des 12 premiers mois du dernier exercice et enfin les opérations complémentaires de ce même exercice. Ainsi, ils présentent aujourd'hui un ensemble complet de toutes les opérations financières d'un exercice, absolument comme les comptes moraux du maire. Cette composition des comptes des receveurs résulte du décret du 27 janvier 1866 : jusque-là, ils comprenaient en effet une fraction de deux exercices différents, c'est-à-dire dans une première partie les opérations des trois mois complémentaires de l'exercice clos depuis treize mois, et dans une seconde partie les opérations des douze premiers mois seulement de l'exercice suivant. Mais le défaut de rapport entre les comptes administratifs et les comptes de gestion ainsi établis, et l'impossibilité de les vérifier l'un par l'autre firent comprendre la nécessité qu'il y avait à rapprocher la formation des comptes de gestion de l'accomplissement des faits. L'administration proposa donc que les receveurs municipaux, à l'exemple des comptables du Trésor, rendissent compte des opérations des trois mois complé-

mentaires aussitôt après la clôture de l'exercice, en indiquant ces opérations dans le même document que celles des douze premiers mois. Désormais, tout en présentant la distinction des gestions, le compte du receveur devint une sorte de compte d'exercice comprenant l'exécution entière d'un budget; et cette mesure eut en outre l'avantage de permettre la production de toutes les pièces justificatives en une seule fois, et de hâter l'apurement des comptes, en rapprochant la présentation de ceux-ci de la clôture de chaque exercice (1).

Ces changements apportés aux dispositions de l'Instruction générale de 1859 et du décret de 1862 eurent pour conséquence la suppression de l'état de situation prescrit par l'article 514 du décret de 1862, et son remplacement par une expédition du compte de gestion, qui permit de donner connaissance des services hors budget à l'autorité chargée du règlement (2).

La circulaire ministérielle de 1866 a prescrit en outre de réunir les crédits ouverts par le budget primitif, le budget additionnel et les autorisations spéciales, et de mentionner les crédits complémentaires seulement dans

(1) Circul. int. du 30 janvier 1866. *Bull.*, 1866, p. 104 et suiv. : Voir notamment les modèles 1 du nouveau compte, dressé, d'après le décret de 1866, pour la gestion 1865 (2^e partie) et la gestion 1866 (1^{re} partie) et comprenant : à titre de rappel, les opérations complémentaires de l'exercice 1864 clos le 31 mars 1865 d'une part; les opérations des 12 premiers mois de l'exercice 1865 et les opérations complémentaires de ce même exercice clos au 31 mars 1866, d'autre part.

(2) Cet état de situation présentait les recouvrements effectués et les restes à recouvrer, les dépenses faites et les restes à payer, ainsi que les crédits annulés et l'excédent définitif des recettes; il était joint comme pièce justificative au compte d'administration (art. 524 décr. 62).

la colonne d'observation où doivent être totalisés les crédits affectés à une même dépense. Mais quant aux règles qui concernent la prise en charge de tous les revenus fixes ou éventuels, le report au budget de l'exercice suivant des restes à recouvrer et du reliquat définitif, l'admission provisoire en non-valeur des créances impossibles à toucher, les dispositions de l'Instruction générale subsistent toujours. —

A l'appui de son compte, le receveur municipal doit produire toutes les pièces justificatives exigées par les lois et règlements, et notamment, aux termes de l'article 519 du décret de 1862, un état des propriétés foncières, des rentes, et créances mobilières composant l'actif de la commune. Lorsqu'il s'agit de recettes ou dépenses qui s'effectuent en plusieurs années, il joint seulement à son compte des copies, extraits ou expéditions des titres par lui conservés pour être produits lors du solde définitif ou du complet recouvrement.

Parmi les quatre exemplaires du compte de gestion qui doivent être établis, la minute timbrée est conservée par le receveur, tandis qu'une expédition est transmise à la préfecture par l'intermédiaire du maire, une autre est remise au conseil municipal, et la troisième est réservée au juge des comptes.

§ 2. — Contrôle administratif du compte de gestion.

Les comptes de gestion une fois définitivement établis sont envoyés dès le 15 avril au receveur des finances qui

les vérifie sommairement et les certifie exacts dans leurs résultats (art. 3, décr. 27 janvier 1866). Ce n'est qu'après cette formalité qu'ils sont présentés au conseil municipal dans la session du mois de mai pour être examinés concurremment avec le compte administratif et préalablement à la délibération du budget (1).

Aux termes de l'article 71 de la loi de 1884, le conseil débat et arrête les comptes de deniers du receveur, sauf règlement définitif par le conseil de préfecture ou la cour des comptes. Ce texte ne donne en aucune façon à l'assemblée communale le droit de modifier les chiffres du compte ; il lui permet seulement, comme pour le compte administratif, de constater, dans une délibération établie suivant le cadre de la circulaire de 1866, les irrégularités que présente le travail du receveur ou les critiques qu'il soulève (2).

Dix jours après la session du conseil municipal, le receveur spécial ou le percepteur envoie la minute timbrée du compte de gestion, avec les pièces justificatives et la délibération du conseil, au receveur des finances ; celui-ci

(1) Les comptes de l'Etat ne sont soumis aux représentants du pays qu'après jugement de la Cour des comptes : cette différence avec la marche suivie pour l'approbation des comptes du receveur qui sont débattus et arrêtés par le conseil municipal avant de passer à l'examen de la Cour ou du conseil de préfecture, tiendrait, d'après M. Audibert, à l'étroite responsabilité du comptable municipal, vis-à-vis duquel le maire ne peut pas exercer le même droit de réquisition que les ordonnateurs des dépenses de l'Etat à l'égard des autres comptables. (Discours de rentrée du 4 novembre 1894.)

(2) Le conseil municipal doit requérir la production des pièces, dont il a besoin, du receveur qui ne doit pas laisser qu'entre les mains du maire et en échange d'un récépissé détaillé.

procède cette fois à un examen approfondi de tous les chiffres : il vérifie si les comptes sont établis dans les formes prescrites, s'ils présentent exactement le relevé des recettes et dépenses faites pendant l'exercice, si ces recettes et dépenses sont appuyées de toutes les justifications nécessaires, si le comptable se charge des forcements de recettes et des réductions de dépenses prononcées sur les comptes précédents, enfin si l'excédent de recettes est d'accord avec le solde des écritures constaté dans le procès-verbal du maire. Il prescrit s'il y a lieu les régularisations nécessaires, après en avoir indiqué les motifs sur le procès-verbal de clôture des registres ; puis celles-ci étant faites, il consigne sur le compte ses dernières observations, ou encore fait une déclaration expresse de régularité. Enfin, après l'accomplissement de cette vérification, il dépose ou envoie les comptes de gestion à la préfecture le 31 août au plus tard.

§ 3. — Jugement du compte de gestion.

La loi municipale de 1884 établit que, suivant les cas, les comptes de gestion sont définitivement apurés soit par le conseil de préfecture, soit par la Cour des comptes.

Sous les lois de frimaire de l'an VI et de l'an VII, cette attribution avait été conférée à l'administration municipale (1). La loi du 28 pluviôse de l'an VIII, qui créa le conseil de préfecture, ne donna à celui-ci aucune compé-

(1) Art. 17, loi du 15 frim. an VI ; art. 28, loi du 15 frim. an VII.

tence en matière de comptabilité communale ; elle confia le règlement des comptes aux sous-préfets (art. 4 et 15). Mais bientôt la loi du 16 septembre 1807 chargea la Cour des comptes « du jugement des comptes de recettes et dépenses des communes dont les budgets étaient arrêtés par l'Empereur (art. 11) ». Dans la suite, l'ordonnance du 28 janvier 1815 soumit à la Cour les comptes en deniers des communes dont le budget était réglé par le Roi, même au cas où les revenus devenaient inférieurs à 10.000 francs ; quant aux autres comptes ils furent désormais apurés par le préfet en Conseil de préfecture, sauf recours à la juridiction supérieure de la Cour des comptes (art. 10 et 11). Mais une nouvelle modification fut apportée par l'ordonnance du 23 avril 1823 qui confia le règlement définitif des comptes de gestion, aux sous-préfets pour les communes de moins de 100 francs de revenus, aux Conseils de préfecture pour celles ayant jusqu'à 1000 francs de revenus, et à la Cour pour toutes les autres. Enfin la loi de 1837 revint à la dualité de compétence, qui est le système actuel.

Avant d'étudier la transmission des comptes au Conseil de préfecture et à la Cour des comptes et la procédure devant ces deux juridictions, il y a lieu d'indiquer d'abord le départ de compétence entre l'une et l'autre. Il est établi par l'article 157 de la loi de 1884 : « Les comptes du receveur municipal sont apurés par le Conseil de préfecture sauf recours à la Cour des comptes pour les communes dont les revenus ordinaires dans les trois dernières années

n'excèdent pas 30.000 francs. Ils sont apurés et définitivement réglés par la Cour des comptes pour les communes dont le revenu est supérieur » (1).

Ce texte, plus précis que celui de la loi de 1837, indique que le calcul à faire doit porter sur les seuls revenus ordinaires ; aussi la Cour des comptes, dans plusieurs arrêts, l'a-t-elle interprété dans ce sens que l'on y doit comprendre seulement les produits ayant un caractère permanent et annuel ; et par suite, dans les cas où les recettes n'atteignent 30.000 francs qu'au moyen de la perception de centimes pour insuffisance de revenus, elle a pris l'habitude de se déclarer incompétente dès que ces impositions ne servent pas au paiement des dépenses annuelles facultatives ou obligatoires (2-3).

D'autre part, aux termes des instructions ministérielles, et à l'inverse de la pratique adoptée pour les évaluations qui servent de base à la nomination des receveurs municipaux spéciaux, le chiffre des revenus ordinaires est cal-

(1) Pour l'Algérie le chiffre est de 30.000 francs aussi pour les communes de plein exercice, mais il est fixé à 50.000 francs pour les communes indigènes (art. 164 de la loi de 1884 modifiant le décret du 20 juin 1858).

(2) Arrêts Cour des comptes, 11 mars 1879 et 26 juin 1893, Ile St-Denis ; Leb., p. 932.

(3) Par arrêté du 7 mai 1889, le conseil de préfecture de la Seine, et contrairement à la jurisprudence de la Cour des comptes, a estimé que pour le calcul attributif de compétence on ne doit jamais faire entrer en ligne de compte des centimes pour insuffisance de revenus et que par conséquent on ne doit pas avoir égard à la nature de la dépense à laquelle ils sont destinés. La raison donnée par le Conseil de préfecture de la Seine c'est que l'autre solution fait dépendre la compétence du montant des dépenses ordinaires contrairement aux termes de l'article 157. Or ce texte parle, il est vrai, des « revenus ordinaires », mais, d'après l'esprit de la loi, la nature des recettes est déterminée par celle de la dépense correspondante.

culé non sur les recouvrements effectués, mais d'après les droits constatés déduction faite des réductions ou non-valeurs (Circul. 2 mai 1861) (1).

Enfin, le chiffre de 30.000 francs nécessaire pour rendre la Cour des comptes compétente doit se maintenir durant trois exercices consécutifs : sous ce rapport l'article 157 a simplement consacré la jurisprudence antérieure, mais à cause de la généralité même de sa rédaction, il y a lieu, croyons-nous, à maintenir encore aujourd'hui la solution donnée en 1873 par la Cour, qui, à propos d'une commune nouvellement créée, s'est déclarée compétente lorsque dès la première année les revenus atteignaient 30.000 francs. Cette décision est contraire à la lettre de la loi, mais elle est assurément conforme à son esprit, surtout que l'érection récente d'une commune constitue une garantie relativement à ses forces contributives. —

A. — *Jugement des comptes par le Conseil de préfecture.*

Le Conseil de préfecture statuant en matière de comptabilité communale n'est pas soumis aux mêmes règles de procédure que lorsqu'il est tribunal de contentieux administratif : en effet les comptes ne sont pas jugés en audience publique ; il n'y a pas de débats oraux ; les arrêts qui interviennent comportent exceptionnellement une formule exécutoire ; le Conseil est appelé à rendre deux décisions, l'une provisoire, l'autre définitive (2) ; et enfin il peut

(1) Bull. Circ. Int. 1861, p. 224.

(2) Les deux tribunaux administratifs qui statuent en matière de comptabilité publique rendent sur chaque compte deux arrêts, dont le premier est destiné à porter à la connaissance des comptables intéressés

procéder à la revision dans les cas prévus par l'article 16 de la loi du 16 septembre 1807. — Du reste d'une façon générale les règles de la procédure sont les mêmes que devant la Cour des comptes, dont le Conseil de préfecture relève en matière de comptabilité publique (art. 431 à 435, décr. 1862), et sur la plupart des points il suffit de les indiquer en traitant de la procédure en usage devant le grand tribunal financier de droit commun.

Aux termes de la circulaire de 1866, les comptes de gestion sont adressés par le receveur des finances aux préfets qui saisissent les Conseils de préfecture. Ceux-ci, à l'exemple de la Cour des comptes, vérifient la comptabilité sans rien changer au résultat général de chaque compte présenté, à moins d'inexactitude dans le report du reliquat fixé par un arrêté précédent. Ils ont le pouvoir de prescrire certaines modifications qui consistent en augmentations ou diminutions de recettes et de dépenses : il peut arriver en effet d'une part que les décharges demandées par les comptables ne soient pas admises faute de justifications, que des recettes soient omises au préjudice des communes ou mentionnées à tort au compte en violation des intérêts des receveurs, ou il peut se faire que d'autre part certaines dépenses soient inscrites quoique non engagées ou rejetées comme irrégulières, tandis que d'autres normalement soldées ne figurent pas au passif. Suivant ces cas, les arrêts définitifs établissent que les comptables sont en débet, en

les moyens retenus contre eux et les injonctions prononcées par le tribunal.

avancé, ou bien qu'ils sont quittes lorsque la balance est réalisée conformément au budget. Au cas de forcement de recettes ou de rejet de dépenses la responsabilité pécuniaire des comptables est encourue vis-à-vis de la commune, et les versements que ceux-ci sont tenus d'effectuer sont portés dans la comptabilité comme recettes accidentelles ; au contraire les diminutions de recettes et les augmentations de dépenses donnent lieu à des paiements opérés sur la caisse communale, et pour lesquels le receveur est en droit de se pourvoir auprès du maire.

En dehors de la vérification même des comptes, les Conseils de préfecture, comme le tribunal supérieur, sont compétents pour trancher préalablement la question de savoir s'ils se trouvent en présence d'un cas de comptabilité occulte. A ce propos on a prétendu que, si l'examen des articles d'un compte dans tous leurs détails ne comporte guère de débats publics, il n'en était pas de même lorsqu'il s'agissait de déterminer si une personne s'était livrée sans qualité au maniement de deniers publics ; mais le Conseil d'Etat s'est prononcé en sens contraire et a établi que le Conseil de préfecture devait statuer dans la même forme relativement aux difficultés soulevées par les comptes et relativement aux questions de compétence (Cons. d'Et., 28 avril 1876, C. de Mimbale, D. 76.3.82).

Les minutes des arrêtés rendus sur les comptes des communes par le Conseil de préfecture sont signées par le secrétaire général, le rapporteur et le secrétaire greffier, tandis que les expéditions le sont seulement par le secrétaire général.

La notification de ces décisions est faite aux receveurs municipaux par l'intermédiaire des receveurs des finances dans les quinze jours de la réception de l'expédition du jugement ; dans le même délai, elle est faite d'autre part sous forme de tableau dans toutes les communes de chaque perception dont le Conseil a examiné les comptes (Décr. 27 janvier 1866, art. 5) ; enfin une ampliation est déposée aux archives de chaque commune.

Dans les deux mois de la notification des arrêtés provisoires les receveurs municipaux doivent se conformer aux injonctions des Conseils de préfecture, et à l'expiration de ce délai, ils présentent à ceux-ci un état visé par le receveur des finances et comprenant d'une part les injonctions textuelles, d'autre part les explications et réponses qu'ils peuvent fournir à l'appui de leur comptabilité. C'est alors seulement qu'interviennent les arrêtés définitifs, seuls exécutoires, qui, suivant les cas, contiennent décharge pour le compte présenté ou déclarent le débet si le comptable ne s'est pas conformé aux injonctions.

Le Conseil de préfecture en matière de comptabilité statue toujours en premier ressort, et les arrêtés définitifs par lui rendus sont susceptibles d'appel de la part des comptables, ou des communes représentées soit par le maire soit par un contribuable inscrit au rôle et dûment autorisé par le Conseil de préfecture (art. 123, loi 1884), encore, d'après l'article 1566 de l'Instruction générale ou (mais en l'absence de tout texte de loi), de la part des ministres des finances et de l'intérieur.

Il est de jurisprudence constante que l'appel de ces arrêtés du Conseil de préfecture est non recevable, s'il est porté devant le Conseil d'Etat. Mais il n'en est pas de même relativement au recours pour incompétence ou excès de pouvoir, notamment lorsque l'arrêté attaqué a déclaré un maire comptable de deniers publics : suivant une première solution le Conseil d'Etat s'est déclaré compétent pour statuer sur le bien fondé des arrêts obligeant des particuliers ou des ordonnateurs coupables de comptabilité occulte à présenter un compte (Arrêts des 20 mars 1874, D. 75.3. 21 et 21 décembre 1877, D.78.3.43). Cette première jurisprudence était fondée sur cette considération que le Conseil d'Etat, en matière d'excès de pouvoir, exerce sa juridiction sur toutes les autorités administratives, et que d'autre part le Conseil de préfecture lorsqu'il déclare une comptabilité de fait peut être considéré comme une autorité administrative plutôt que comme un tribunal financier. Mais depuis 1882, après avoir modifié la théorie consacrée par lui relativement à l'excès de pouvoir, après avoir admis que ce recours n'était pas recevable tant qu'une autre voie restait ouverte, le Conseil d'Etat a décidé que les griefs, susceptibles de provoquer l'annulation ou la réformation d'un arrêté de Conseil de préfecture statuant en matière de finances, devaient être soumis à la juridiction d'appel, c'est-à-dire à la Cour des comptes (Arrêts des 30 novembre 1888, Proy, D. 90.3.14 ; 31 janvier 1891, Numa Costa, D. 93.3. 12) (1).

(1) Laferrière, *Jurisprudence administrative*, t. I, p. 364.

Lorsque les receveurs municipaux cessent d'être soumis à la juridiction du Conseil de préfecture et deviennent justiciables de la Cour des comptes en premier ressort, parce que les revenus de leur commune sont descendus en dessous de 30.000 francs, c'est le préfet qui défère les comptables à la Cour par un arrêté spécial : celui-ci est porté à la connaissance des ministres de l'intérieur et des finances, puis il est remis, avec l'expédition des trois derniers comptes jugés, au procureur général près la Cour des comptes qui requiert un arrêt attributif de juridiction (Décr. 1862, art. 530) (1). Lors de ce changement de compétence, l'examen des réponses faites au dernier arrêté du Conseil de préfecture et l'apurement de cette comptabilité sont réservés à ce conseil qui fixe le reliquat ; mais l'arrêté définitif d'apurement une fois rendu doit être transmis à la Cour des comptes qui prononce la décharge du comptable sur le dernier compte soumis au Conseil de préfecture : sans examiner aucune des pièces justificatives, qui du reste ne lui sont pas transmises, la Cour constate seulement l'exactitude de la reprise au compte suivant du reliquat fixé antérieurement (Circ. 1^{er} septembre 1865 et 1^{er} décembre 1885) ; aussi ne pourrait-elle pas être appelée plus tard à reviser la gestion dont il s'agit et dans ce cas ce serait le Conseil de préfecture qui aurait à se prononcer, en dehors de toute compétence de la Cour.

(1) L'exercice régulier de cette attribution est contrôlé au ministère de l'intérieur au moyen des tableaux des comptes des communes dressés par les préfetures à la fin de chaque exercice pour la période triennale précédente.

B. — *Jugement des comptes de gestion par la Cour des comptes.*

1^o *Compétence de la Cour des comptes comme juridiction de premier ressort :*

La juridiction de la Cour des comptes, qui s'exerce sur la comptabilité des receveurs municipaux, ne s'étend pas à ces comptables eux-mêmes : ceux-ci sont soumis au point de vue administratif à la surveillance de leurs supérieurs hiérarchiques, et leur seule responsabilité pécuniaire est en jeu devant les juges de leurs comptes. Le système de contrôle de la Cour des comptes est du reste basé sur l'obligation imposée aux comptables par les lois et règlements de réclamer des ordonnateurs toutes les justifications qui sont de nature à établir à la fois la légitimité et la légalité des dépenses engagées et des recettes perçues.

La Cour des comptes, vis-à-vis des receveurs municipaux, a une compétence plus étendue encore qu'à l'égard des comptables du Trésor : tout d'abord, elle est juge des diligences faites pour la perception des revenus, legs, donations et autres ressources des communes (1). En outre, quant aux dépenses, ses pouvoirs sont très larges, car les comptables municipaux, en l'absence de tout droit de réquisition de la part des ordonnateurs, ont des attributions personnelles étendues relativement à l'imputation des crédits. Cependant, d'une façon générale, le droit d'exa-

(1) La Cour doit par suite apprécier les poursuites ou mesures conservatoires dont l'article 518 du décret de 862 charge les receveurs.

men de la Cour est limité aux opérations comprises dans chaque compte qui lui est présenté ; et ses injonctions ne peuvent pas concerner d'autres comptables, ou avoir trait à la comptabilité d'autres communes. Ces mêmes obligations existent du reste aussi pour les conseils de préfecture, qui, par exemple, n'ont pas le droit de décider que des remises touchées par l'ancien receveur, actuellement déchargé, appartiennent à son successeur et doivent être remboursées à ce dernier.

D'autre part, les juges des comptes sont chargés seulement de contrôler l'exécution des budgets communaux : aussi, laissant pleinement entières les attributions des tribunaux judiciaires et celles de l'autorité administrative, ils ne statuent pas sur le principe des dettes et n'ont à vérifier ni la validité des droits des créanciers, ni la liquidation des dépenses par l'ordonnateur communal.

Présentation des comptes à la Cour ; — Procédure.

Les comptes sont présentés avant le 1^{er} septembre de l'année qui suit celle pour laquelle ils ont été établis (art. 3, décr. 27 janvier 1866), ou encore, au cas de changement de receveur, dans les 3 mois de la cessation de fonctions de celui-ci.³ Dans cette dernière hypothèse les comptes sont dressés soit par l'ex-receveur, soit par son fondé de pouvoir, soit par l'intermédiaire d'un commis d'office nommé par le préfet ou le sous-préfet ; les héritiers d'un receveur peuvent aussi, en justifiant de leur qualité au moyen d'un inventaire ou d'un acte de notoriété, établir eux-mêmes les comptes de leur auteur et les présenter en

son nom, revêtus de leur signature et certifiés sincères et véritables. — Mais de toute façon le dépôt doit être fait à la Cour dans les délais prescrits ; faute de quoi le juge des comptes peut condamner le comptable à une amende de 10 francs à 100 francs ou de 50 francs à 500 francs suivant que la compétence est attribuée au tribunal supérieur ou inférieur. La Cour des comptes s'est appuyée sur cette disposition de l'article 159 de la loi de 1884 pour établir qu'elle avait un droit souverain relativement à l'appréciation des excuses invoquées par les receveurs, et qu'elle pouvait, comme tribunal d'appel, rapporter les condamnations prononcées par les Conseils de préfecture pour retard dans la présentation des comptes (Arrêt du 29 novembre 1896, Lebon, p. 926). D'autre part, après quelques hésitations de jurisprudence, il a été encore admis à propos du même texte que le juge des comptes devait envisager l'amende comme peine, et non pas en faire l'application aux retards futurs comme s'il s'agissait de dommages-intérêts (*Mémorial des percepteurs*, 1886, p. 238) (1).

Chaque comptable n'est responsable devant la Cour des comptes (ou le Conseil de préfecture) que de sa gestion personnelle; et au cas de changement de receveurs au cours d'une gestion, il y a lieu à présentation d'un compte pour

(1) Les amendes sont attribuées aux communes que concernent les comptes en retard ; elles sont assimilées aux débits de comptabilité des deniers de l'Etat quant au mode de recouvrement, aux poursuites, et aux remises. — D'après l'article 28 du décret de 1862 elles devraient être prononcées aussi pour retard dans la production des pièces ; toutefois le Conseil d'Etat s'est prononcé en sens contraire, sauf au cas d'absence des pièces principales (Arrêt du 17 avril 1873, Lebon, 78, p. 1160).

chacun d'eux. Aussi la circulaire ministérielle du 1^{er} mars 1866 s'est-elle occupée exclusivement des changements et remplacements de receveurs pour indiquer sur quelle partie de chacun des deux exercices relatifs à une même année financière les comptes respectifs des titulaires de la recette municipale doivent porter.

Pour obtenir de l'autorité, chargée de juger, un arrêt ou arrêté de quitus les receveurs sortis de fonctions sont dans l'obligation de joindre aux pièces justificatives : 1^o une copie, certifiée par le receveur des finances, du procès-verbal de remise du service à leur successeur, 2^o une déclaration de ce dernier portant consentement à demeurer chargé de la suite des recettes et dépenses, ainsi que du reliquat qui lui aurait été versé, 3^o un certificat du maire établissant que la commune n'a pas de reprises à exercer contre l'ancien comptable. —

En vertu de l'obligation de rendre compte qui est imposée par la loi à tous les comptables de deniers publics, la juridiction de la Cour peut s'exercer spontanément et de plein droit, car elle est saisie par le seul fait du dépôt du compte.

Les comptes sont distribués aux chambres de la Cour par le premier président. Ils sont vérifiés d'abord par des conseillers référendaires qui, après avoir, s'ils le jugent nécessaire, entendu les comptables ou leur fondé de pouvoir, dressent « deux cahiers d'observations, l'un sur la ligne de compte relatif aux charges et souffrances dont chaque article leur paraît susceptible, l'autre indiquant les

observations qui résultent de la comparaison de la nature des recettes avec les lois et de la nature des dépenses avec les crédits (Loi du 16 septembre 1807, art. 20 ; Décr. 28 septembre 1807, art. 20). Ils rédigent ensuite sur le résultat final de leur travail un rapport détaillé, qui, après enregistrement au greffe de la Cour est distribué à un conseiller maître : celui-ci procède à une nouvelle vérification et dépose un second rapport motivé. La Chambre saisie prononce alors, sauf renvoi du deuxième cahier d'observations du référendaire à la Chambre du conseil qui statue dans les formes déterminées (art. 414, décr. 1862) (1).

La Cour ne statue jamais en audience publique et elle ne juge que sur pièces.

Ses arrêts provisoires, au cas de débet surtout, contiennent des injonctions à l'adresse du comptable : injonctions fermes qui, tendant en général à la production de pièces justificatives, doivent être répondues ou discutées par le receveur dans les deux mois ; ou au contraire, injonctions, pour l'avenir qui contiennent seulement un avertissement pour les comptes futurs. Les arrêts définitifs et exécutoires qui peuvent rejeter des dépenses ou forcer en recettes suivant les cas, établissent, comme les arrêtés du Conseil de préfecture, l'auteur du compte quitte, en avance, ou en débet : dans les deux premières hypothèses, ils prononcent décharge et mainlevée des oppositions ou inscriptions

(1) Avant le décret de 1862, le rapport du conseiller maître portait seulement sur la ligne de compte ; quant au deuxième cahier d'observations, il était remis au Président (art. 20 et 29 décr. 28 septembre 1807).

hypothécaires relatives à la gestion soumise à la Cour (1); dans la dernière au contraire ils condamnent le receveur à payer le solde du compte à la commune avec les intérêts à 4 0/0.

Dans un seul cas les premiers arrêts de la Cour des comptes sont définitifs : il en est ainsi lorsque celle-ci, statuant sur une question de compétence ou d'incompétence, prononce décharge en faveur des comptables ou bien admet la réduction ou la translation d'hypothèque (art. 45, l. de 1807) ; mais généralement ces décisions sont rendues sur des pourvois formés contre des arrêtés des conseils de préfecture, ou à la suite de demandes en révision formulées par les parties.

La Cour des comptes, qui est chargée de l'apurement définitif de la comptabilité des receveurs, est appelée par conséquent à prononcer dans ses arrêts l'admission définitive en non-valeur des restes à recouvrer. Ainsi qu'il a été dit plus haut, les conseils municipaux, par délibération régulièrement prise et approuvée, peuvent faire disparaître provisoirement de l'actif des communes les créances qu'ils jugent irrecevables, tandis que le rôle de la Cour des comptes consiste non seulement « à éliminer du budget un produit nominal, une prévision fictive et par suite dangereuse, mais encore à décharger le comptable de toute la responsabilité d'une perception dont les chances de recou-

(1) L'arrêt contenant déclaration d'avance ne constitue pas un titre exécutoire car toute dette publique de l'Etat ou de la commune doit être préalablement ordonnancée par le fonctionnaire compétent (art. 43 de la loi de 1807).

vement sont négligeables ». La juridiction supérieure peut donc prononcer la décharge d'un receveur qui a accompli ses obligations professionnelles, même au cas où la non-valeur n'a pas été admise par l'assemblée communale (Arrêts Cour des comptes du 15 janvier 1879, Leb., p. 902, et du 28 juillet 1896, Leb., p. 924). Cette jurisprudence se justifie d'autant mieux qu'elle se trouve en accord absolu avec le caractère de l'admission en non-valeur qui est considérée comme une pure opération de comptabilité, incapable par suite de produire l'extinction de l'obligation du débiteur vis-à-vis de la commune (Décision ministérielle, *Mém. des percepteurs*, 1894, p. 239).

Aux termes de la loi, la compétence passe de la Cour des comptes au Conseil de préfecture, lorsque le chiffre des recettes ordinaires d'une commune descend au-dessous de 30.000 francs ; mais aucune disposition législative ne traite de ce changement de juridiction et la jurisprudence a dû combler cette lacune : la Cour des comptes, sur la réquisition de son procureur général, ou sur la proposition du rapporteur tendant au prononcé d'un arrêt d'incompétence, statue en effet seulement sur les réponses faites à son dernier arrêt et procède à l'apurement du dernier compte qui lui a été présenté ; mais elle s'abstient de prononcer la décharge du comptable, réservant ce rôle au conseil de préfecture, à l'inverse de ce qui a lieu lorsqu'un receveur passe de la juridiction du Conseil de préfecture à celle de la Cour (Arrêt Cour des comptes, 21 juin 1894, Leb., p. 787). Le tribunal inférieur est donc alors saisi par

l'arrêt d'incompétence transmis au préfet par les soins du procureur général, et désormais les comptes de la commune dont il s'agit devront lui être soumis directement.

2° Compétence de la Cour des comptes comme juridiction d'appel.

En matière de finances communales, la Cour des comptes n'est pas seulement tribunal de premier ressort ; elle est en outre juridiction d'appel relativement aux décisions définitives rendues par le Conseil de préfecture à la suite d'un double arrêté. C'est là la règle attributive de compétence, mais la Cour a néanmoins décidé qu'un premier arrêté du Conseil de préfecture déclaratif de comptabilité occulte était implicitement confirmé par un autre arrêté condamnant le comptable irrégulier à l'amende pour retard dans la production de son compte ; de plus elle a considéré *de plano* comme définitifs les arrêtés de quitus accordant décharge (Arrêt du 10 décembre 1889, Leb., p. 1253), les arrêtés d'incompétence et ceux qui repoussent une demande en reddition de comptes ou en revision (Arrêts des 11 mars 1889, Leb., p. 1244 et 21 février 1889, Leb., p. 1240). D'autre part il y a lieu d'ajouter que la Cour des comptes connaît de même en appel de tous les arrêtés avant faire droit, qui sont intervenus devant les conseils de préfectures sur les comptabilités patentes ou irrégulières.

Dans tous les cas, le recours doit être formé dans les 3 mois de la notification, par requête rédigée en double original, dont l'un est remis contre récépissé à la partie adverse ou signifié à celle-ci par huissier, et l'autre envoyé

dans le courant du mois suivant à la Cour des comptes, en même temps qu'une expédition de l'arrêté et le récépissé de l'original de la signification.

Le pourvoi ainsi formé n'est pas suspensif. La Cour une fois saisie rend un premier arrêt sur la recevabilité, lequel ne préjuge pas sur le fond mais déclare seulement le pourvoi admis si les formalités ont été observées et si la Cour se juge compétente (1). Puis lorsque le recours est admis, la partie poursuivante doit, dans les deux mois qui suivent la notification par le préfet de ce premier arrêt, produire à l'appui de sa demande des pièces suffisantes; faute de quoi, et en l'absence de toute demande d'obtention d'un nouveau délai, la requête est rayée du rôle et ne peut être reproduite (Décr. 62, art. 536 et 535. Arrêt Cour des comptes, 27 décembre 1893, Leb., p. 939). Au contraire, lorsque toutes les justifications nécessaires ont été fournies, il intervient un arrêt sur le fond qui celui-là confirme ou infirme la décision du Conseil de préfecture, car dans ce cas l'arrêt de recevabilité constitue l'arrêté provisoire.

La Cour des comptes peut user du droit d'évocation de l'article 473 du Code de procédure civile, et, en même temps qu'elle infirme une décision du tribunal inférieur, statuer elle-même sans renvoi aux premiers juges (Arrêt du 30 novembre 1893, Leb., p. 913). Aux termes de sa jurisprudence elle renvoie généralement lorsque le compte n'a pas été

(1) Cet arrêt de recevabilité est définitif, car il y a désormais chose jugée sur la question de forme (Arrêt de la Cour du 30 juillet 1885, Leb., p. 1308).

produit, lorsqu'il ne compend qu'une seule partie des opérations, ou lorsqu'il a été dressé par une personne autre que le comptable et n'ayant ni la qualité de mandataire ni celle de commis. En tout cas, la Cour ne peut évoquer le fond que dans les hypothèses où elle infirme un arrêté du Conseil de préfecture relatif à une matière qui soit susceptible de recevoir une solution définitive (art. 473, C. pr. c.), et dans celles où toutes les opérations de recettes ou dépenses contenues au compte ont été soumises au tribunal de 1^{er} ressort, car autrement l'un des degrés de juridiction se trouverait supprimé.

Lorsque sur un pourvoi, un compte n'est pas jugé en état par la Cour, celle-ci est libre d'ordonner, par arrêt avant faire droit, la production d'un supplément de compte ou celle des justifications jugées nécessaires ; mais ensuite, elle peut infirmer l'arrêté du Conseil de préfecture et statuer en vertu du droit d'évocation, sauf à rendre sur la question soulevée un second arrêt définitif.

Notification des arrêts rendus sur les comptes.

Aux termes d'un décret du 12 juillet 1887 : « les arrêtés des Conseils de préfecture sont notifiés par les Préfets aux maires dans un délai de 15 jours à partir de la date de l'arrêté au moyen de lettres recommandées avec demande d'avis de réception » (art. 3).

Quant aux arrêts de la Cour des comptes ils « sont communiqués par le ministre des finances au préfet dans le délai de 15 jours, à partir de la réception au ministère des

finances de l'expédition de l'arrêt adressée par le procureur général près la Cour des comptes, conformément à l'article 39 du décret du 28 septembre 1807. Les préfets dans un délai de 8 jours notifient aux maires, par lettres recommandées avec demande d'avis de réception, les arrêts de la Cour des comptes communiqués par le ministre des finances. »

Recours contre les arrêts rendus sur les comptes.

Il y a deux sortes de recours ouverts contre les arrêts rendus en matière de comptabilité communale par la Cour des comptes, et l'un d'eux est applicable aussi aux arrêtés des Conseils de préfecture.

Tout d'abord, le pourvoi pour excès de pouvoir et pour violation des formes ou de la loi, qui est relatif aux seuls arrêts rendus par la Cour des comptes, est porté au Conseil d'Etat, dans les trois mois de la notification par les personnes qui ont qualité pour faire appel, et suivant les formes ordinaires de la procédure contentieuse du Conseil, qui dans ces circonstances statue comme tribunal de cassation, et ne juge pas au fond, mais renvoie, s'il y a lieu, à une Chambre de la Cour (Décr. 1862, art. 539).

La demande en révision diffère de ce pourvoi en ce qu'elle est commune à toutes les décisions en premier ressort, émanant du Conseil de préfecture comme de la Cour des comptes ; et en ce qu'elle est soumise au tribunal même qui a prononcé la première sentence (art. 14, l. 1807 ; art. 420, Décr. 1862). Les comptables, les maires et les contri-

buables dûment autorisés au nom des communes, ou encore les ministres des finances et de l'intérieur peuvent former devant les premiers juges une demande en révision de l'arrêt rendu. Possible pendant 30 ans à dater de la notification de l'arrêt ou arrêté, cette demande est appuyée sur la découverte de nouvelles pièces, ou bien elle est basée sur l'existence d'une erreur, d'une omission, d'un faux emploi, commis lors de l'examen d'un compte, et mis en lumière par la vérification d'autres comptabilités.

Cette procédure faite conformément aux règles indiquées ci-dessus peut être entamée sur la demande des parties intéressées ou d'office, ou encore sur la réquisition faite par le préfet au Conseil de préfecture ou par le procureur général à la Cour des comptes; seulement la loi a plus largement facilité l'accès de ce recours aux comptables et aux communes.

TROISIÈME PARTIE

PROJET DE RÉFORME DE LA LÉGISLATION BUDGÉTAIRE DES COMMUNES.

Au cours de cette étude rapide nous avons eu plusieurs fois déjà l'occasion de parler du courant de décentralisation qui est allé toujours en s'accroissant depuis la Restauration jusqu'à nos jours, et qui a été la cause de diverses réformes de la législation budgétaire des communes.

La première tendance avait consisté d'abord seulement à accomplir une œuvre de déconcentration : ce fut là le but des ordonnances de 1821 et de 1823, puis des décrets de mars 1852 et avril 1861 ; mais depuis la loi de 1867 on est entré plus franchement dans la voie de la décentralisation véritable, bien que la loi de 1884 n'ait pas à ce point de vue accompli des réformes aussi larges que l'on eût pu le désirer.

Durant l'époque postérieure à la loi municipale actuelle, l'idée de décentralisation a certainement fait des progrès nouveaux : les travaux de la commission administrative de décentralisation ont abouti dans ces derniers temps à l'élaboration de deux remarquables rapports de MM. Poubelle et Alapetite faits en 1895 et 1896 (1). — D'autre

(1) Rapport Poubelle des 15 et 18 juillet 1895 ; *J. Off.*, 23 juillet ; — Rapport Alapetite, 18 août 1896 ; *J. Off.*, 20 août.

part, aux termes d'un décret paru à l'*Officiel* le 17 février 1895, il a été créé une commission parlementaire de décentralisation chargée de procéder à l'étude des moyens de réaliser la décentralisation et la simplification des services administratifs : d'après le rapport du président du conseil des ministres, cette commission devait principalement s'occuper de « l'extension à donner au pouvoir de décision propre et définitive des agents exécutifs locaux afin de décharger l'administration centrale, et d'autre part, elle devait étudier la possibilité de faire participer davantage à l'action administrative les assemblées locales délibérantes et consultatives (1) ».

On est arrivé aujourd'hui à ne plus contester les abus et les dangers de la centralisation sous laquelle nous vivons encore : la simplification des services, la suppression des formalités inutiles, la recherche des économies, la vie rendue aux autorités locales et particulièrement aux communes sont en effet des points communs aux programmes des divers partis politiques qui tous proclament la nécessité de décentraliser, c'est-à-dire de multiplier les points de centralisation.

Seulement la décentralisation, quoiqu'elle soit devenue presque un lieu commun, n'est pas une réforme aisée à réaliser relativement à la législation budgétaire, à cause des liens qui existent forcément entre les finances loca-

(1) Ce langage est singulièrement inexact, car ce serait aboutir à une dangereuse confusion d'attributions que de faire participer des conseils à l'action administrative.

les et celles de l'Etat. Un effort a été tenté cependant par l'un de nos derniers ministères, qui mettant à profit les utiles travaux de la commission administrative de décentralisation, a déposé sur le bureau de la Chambre des députés un projet de loi à la date du 27 octobre 1896 (1).

Ce projet ne constitue pas une refonte partielle de la loi de 1884 au point de vue de la législation du budget communal ; il consiste seulement à en modifier quelques articles. Les points sur lesquels il porte sont relatifs à l'extension des pouvoirs du conseil municipal et à la modification des règles de compétence en ce qui concerne les impositions annuelles pour insuffisance de revenus, et celles destinées aux dépenses extraordinaires et aux emprunts.

Le point de départ de la réforme relativement aux centimes pour insuffisance de revenus se trouve, d'après l'exposé des motifs, dans l'impossibilité chaque jour plus grande où est l'administration centrale d'exercer réellement et avec efficacité le contrôle que la loi lui confie en cette matière. Pour remédier à cet état de choses M. Barthou propose donc de modifier le paragraphe final de l'article 133, et de donner au conseil municipal le droit de voter définitivement les impositions pour dépenses annuelles, tant obligatoires que facultatives, lorsqu'elles n'excéderont pas dix centimes additionnels. C'est au-dessus de ce maximum seulement que le préfet serait appelé à autoriser les centimes généraux pour insuffisance de revenus.

(1) Projet par M. Barthou alors ministre de l'intérieur : annexe au procès-verbal de la séance du 27 octobre 1896 : *J. Off.*, Débats parlement., n° 2060).

En second lieu, les dispositions du projet concernent les impositions destinées aux dépenses extraordinaires et aux annuités d'emprunts ; de ce chef, elles sont de deux ordres : tout d'abord la limite des attributions des conseils municipaux serait reculée, et ceux-ci pourraient voter pour des dépenses extraordinaires d'utilité communale et pour des emprunts, non plus cinq centimes additionnels pour cinq ans, mais dix centimes pour dix ans. D'autre part, l'autorisation de ces mêmes centimes, dans le cas où ils dépasseraient le maximum en question, serait l'objet d'une réforme due à ce fait que dans beaucoup de communes la limite fixée aujourd'hui par le conseil général d'une façon immuable à vingt centimes est le plus souvent dépassée ; et que par suite, même si la durée des impositions n'excède pas trente ans, les préfets sont incompetents pour donner l'autorisation nécessaire. Aussi pour éviter qu'il n'intervienne dans ces circonstances un décret simple ou rendu en Conseil d'Etat, le projet tend à faire élever de vingt à trente le nombre des centimes dont le conseil général peut autoriser le vote : cette modification aurait donc pour effet d'étendre la compétence préfectorale. Dans le même ordre d'idées, M. Barthou propose en outre de remplacer le contrôle législatif sur les emprunts par l'intervention d'un décret rendu en Conseil d'Etat (art. 141 et 143 nouveaux).

Enfin, reste en troisième lieu le changement proposé relativement à l'article 145, et qui consisterait à élargir cette disposition décentralisatrice reprise de la loi de 1867. La

nouvelle rédaction de ce texte assurerait en effet une beaucoup plus grande indépendance aux conseils municipaux : tandis que les communes, sous l'empire de la loi de 1884, ne peuvent jouir du bénéfice de l'article 145 qu'en l'absence de toute imposition extraordinaire dans leur budget, le projet leur confère cette même prérogative aux cas où leurs dépenses obligatoires sont acquittées avec le secours de toutes les impositions extraordinaires dont le nouvel article 141 autorise le vote définitif. Une telle disposition admettrait donc l'intangibilité absolue d'un budget communal qui comprendrait non seulement des centimes généraux pour insuffisance de revenus, mais encore des centimes pour chemins vicinaux et toutes autres impositions considérées comme extraordinaires.

Cette dernière modification aurait sans aucun doute pour résultat de rendre encore plus obscure la notion de l'ordinaire ; aussi croyons-nous qu'un projet de réforme de la législation actuelle devrait commencer par faire une bonne fois table rase des vestiges de l'ancienne loi de 1837, en posant définitivement le principe de la relativité de la nature des recettes. L'unique critérium employé pour qualifier celles-ci devrait en effet, conformément à l'esprit de la loi de 1884, être tiré de la nature de la dépense correspondante ; et de cette façon, le vœu émis dans le rapport de M. Alapetite serait réalisable, car on pourrait éviter les confusions de termes embarrassants pour les municipalités, en cessant par exemple de qualifier d'extraordinaires des impositions destinées d'une façon constante au paiement des dépenses annuelles et ordinaires.

En dehors de cette observation, on peut, pour apprécier l'utilité des réformes proposées par M. Barthou, distinguer celles-ci en deux catégories. Les premières, relatives à l'approbation des impositions extraordinaires en général, ne sont que des mesures de déconcentration : lorsqu'elles tendent à substituer à l'intervention du pouvoir législatif des décrets rendus en Conseil d'Etat, elles sont pleinement justifiées, car ainsi que l'a constaté en 1884 le baron de Ravignan, les projets de loi d'intérêt local, qui figurent en tête de l'ordre du jour et sont empreints d'un certain caractère d'urgence, sont examinés légèrement et toujours avec précipitation (1). Quant aux réformes du même ordre qui étendent les cas de compétence préfectorale, leur valeur est subordonnée à l'efficacité même du contrôle exercé sur les finances des communes par les représentants du pouvoir central : vu la multiplicité des attributions des préfets et l'importance croissante du côté politique de leur mission, on peut envisager en sceptique la garantie assurée dans bien des cas par l'autorisation ou l'approbation préfectorale, qui souvent est donnée purement et simplement par les bureaux des préfectures (2). Par suite, la question se pose de savoir si l'élévation du chiffre des centimes additionnels à autoriser par les conseils généraux constituerait une utile modification de la loi actuelle, puisqu'elle viendrait augmenter les cas d'approba-

(1) Séance du Sénat du 16 février 1884.

(2) Cette observation est soulignée par M. Bathie à la page 146 du t. 4 de son *Traité de Droit administratif*.

tion, par les préfets ? M. Poubelle, qui a le premier mis en avant cette idée, ne l'envisageait pas, il est vrai, au même point de vue, car lui-même ne pouvait guère concevoir de doute sur l'efficacité du contrôle des préfets. Mais il espérait que les conseils généraux, lorsqu'ils jouiraient d'une latitude plus grande, renonceraient à fixer invariablement à vingt le chiffre des centimes extraordinaires, et prenant sérieusement en considération la situation particulière de chaque commune, proportionneraient désormais à leurs besoins le nombre des centimes octroyés. Ce serait un très important résultat à atteindre, mais il y a lieu de se demander si le changement de législation dans ce sens modifierait la façon de faire des conseils généraux ?

Les autres mesures, contenues dans le projet de loi de 1896, constituent au contraire une tentative de décentralisation et d'une façon générale on ne saurait que louer en cela le gouvernement qui les a proposées. Ceci ne veut pas dire toutefois qu'elles soient à l'abri de toute critique et qu'elles assurent d'une façon certaine les garanties dues aux contribuables et le ménagement des forces contributives du pays, en concédant aux communes une plus grande indépendance au point de vue financier.

Tout d'abord, il ne faut pas se laisser leurrer par la qualification d'annuels attribuée généralement aux centimes pour insuffisance de revenus ; et il est nécessaire que les municipalités ne s'habituent pas à considérer comme immuable ce qui est en réalité annuel, qu'elles n'excèdent pas

le principal au moyen de l'accessoire et ne rendent pas permanentes des recettes destinées à l'origine à faire face éventuellement à l'insuffisance des revenus.

Il y aurait là en effet un danger qui serait à redouter au cas où les municipalités, multipliant au delà de dix le nombre de ces centimes, ne seraient pas arrêtées sur cette pente par un refus d'approbation de la part des préfets. Aussi, serait-il sage, pensons-nous, de rapprocher les centimes pour insuffisance de revenus des impositions extraordinaires proprement dites, et de les renfermer avec ces dernières dans les limites d'un maximum unique. Cette mesure aurait l'avantage de supprimer en cette matière le contrôle spécial du préfet. Par suite les conseils municipaux deviendraient libres de voter définitivement les centimes pour insuffisance de revenus dans les limites assez larges que fixeraient la loi et les conseils généraux ; et d'autre part, il serait ainsi établi une barrière infranchissable que les budgets communaux ne pourraient pas dépasser.

Ce système, étendu sagement par la loi annuelle des finances et appliqué avec circonspection par les conseils généraux suivant les ressources des diverses communes, pourrait peut-être en outre permettre de modifier les dispositions actuelles relatives à toutes les impositions extraordinaires sans exception. Dans la législation de 1884 en effet les responsabilités sont à ce point de vue trop divisées ; chaque autorité a pour ainsi dire sa zone d'action, et sa négligence est encouragée souvent par ce fait qu'elle s'en

remet à l'autorité supérieure pour accomplir la mission qu'elle-même pourrait remplir. Cet inconvénient disparaîtrait avec la suppression des autorisations ; et un pareil système ne présenterait pas de dangers, si ceux des conseils municipaux, qui seraient oublieux des intérêts de leur commune et des intérêts généraux du pays, devaient être certainement arrêtés dans leurs prodigalités par un maximum qui serait variable suivant l'importance des communes, et qui ne pourrait être franchi que très exceptionnellement, dans des cas urgents, et non pas avec l'autorisation préfectorale mais plutôt après approbation par décret rendu en Conseil d'Etat.

C'est la seule façon de mettre un frein aux dépenses excessives, qui augmentent presque à l'insu des assemblées locales, et c'est le seul moyen « d'établir une sorte de digue contre laquelle viendra se briser le flot toujours montant des dépenses publiques ».

Dans de telles conditions, l'article 145 pourrait donc consacrer alors le principe général des budgets exécutoires après le vote du conseil municipal, dans tous les cas où le maximum de tous les centimes extraordinaires et pour insuffisance de revenus ne serait pas dépassé.

Cette réforme serait franchement décentralisatrice. Mais elle laisserait toujours subsister la question générale du règlement des budgets communaux. A ce point de vue l'application de la législation actuelle serait déjà rendue plus aisée, car les préfets débarrassés de l'autorisation préalable des impositions extraordinaires pourraient se

consacrer plus exclusivement au règlement des budgets.

Néanmoins il serait peut-être possible au législateur de rechercher un moyen de contrôle plus sérieux et surtout plus direct.

Notre pensée n'est pas de présenter ici une solution à un problème aussi complexe ; notre inexpérience des affaires publiques ne nous y autorise certainement pas ; mais nous nous sommes demandé si les intérêts locaux et généraux ne seraient pas mieux sauvegardés par des commissions financières communales ou cantonales qui, fonctionnant pour un certain nombre de communes suivant la population, seraient composées de délégués élus dans chacune des agglomérations de contribuables et présidées par les sous-préfets. Chacun des membres de ces commissions, éloigné de la politique comme n'étant titulaire d'aucune charge publique, ni d'aucun mandat électif, pourrait se former aux questions d'administration financière des communes avec facilité, car chaque citoyen est directement intéressé à l'économie des deniers communaux. D'autre part, le président représenterait plus particulièrement les intérêts généraux et ceux du Trésor, et jouissant d'une voix prépondérante ou même d'un droit de veto limité, il assurerait sans relâche le ménagement des facultés contributives du pays, en veillant toujours aux intérêts de l'Etat lui-même, dans la mesure où ceux-ci seraient engagés par le règlement des budgets municipaux.

Sans rechercher comment on pourrait appliquer, dans le domaine de la réalité, cette vague idée, nous nous con-

lentons en terminant ce travail de la soumettre à l'appréciation des hommes, qui ont le désir de voir modifier dans le sens de la décentralisation la législation budgétaire des communes.

Vu :

Le Président de la thèse,
DUCROCQ.

Vu :

Le Doyen,
E. GARSONNET.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

- Aucoc.** — Conférences sur l'administration (2^e édit. 1869), 1876.
- Audiffret (d').** — Système financier de la France (2^e édit. 1854).
- Bathie.** — Traité de droit public et administratif et ses suppléments (2^e éd. 1885).
- Béquet.** — Répertoire de droit administratif.
- Block.** — Dictionnaire de l'administration.
- Bost.** — Organisation et attributions des corps municipaux (2^e éd. 1841).
- Braff.** — Administration financière des communes.
- Brunel.** — Budget communal (2^e éd. 1867.)
- Dalloz.** — Répertoire de législation et de jurisprudence ; Code des lois administratives.
- Ducrocq.** — Traité de droit administratif (6^e éd. 1881). Etude sur la loi municipale de 1884 ; Traité de droit administratif et de législation française des finances (7^e éd. 1897).
- Dufour.** — Droit administratif (3^e éd. 1869-1870).
- Ferron (de).** — Institutions municipales et provinciales comparées (1884).
- Henrion de Pansey.** — Histoire du régime municipal (4^e éd. 1840).
- Laferrière.** — Droit public et administratif (5^e éd. 1860) ; Jurisprudence administrative.
- Lebon.** — Recueil des arrêts du Conseil d'Etat.
- Léon Say.** — Dictionnaire des finances ; Dictionnaire d'Economie politique.
- Leroy-Beaulieu.** — Finances locales en France et en Angleterre ; Traité des finances.
- Macarel.** — Cours d'administration et de droit administratif (2^e éd. 1852).
- Morgand.** — Loi municipale de 1884 (3^e éd.).
- Raynouard.** — Histoire du droit municipal en France (éd. 1829).
- Thorlet.** — Régime financier et comptabilité des communes (1887).
- Swarte (de).** — Comptabilité occulte et gestions extra-réglementaires (1893).

Simonet. — Précis de droit administratif ; Les lois nouvelles (1884).

Tocqueville (de). — Ancien régime et Révolution française (éd. 1877).

Vuitry. — Régime financier de la France avant la Révolution (éd. 1883).

Economiste français.

Revue d'administration.

Bulletin de statistique et législation comparée.

Répertoire de Guyot et Merlin.

Bulletin officiel des circulaires du ministère de l'intérieur.

Mémorial des Percepteurs.

TABLE DES MATIÈRES

Notions générales et historiques sur le budget communal.

- SECTION I. — *Notions générales.* — Importance du budget dans l'administration financière des communes. — Nécessité d'une législation relative au budget communal. — Définition du budget communal ; caractères généraux : établissement préalable, périodicité, spécialité. 1-5
- SECTION II. — *Histoire du budget communal.* — 1^{re} période : du XI^e au XVII^e siècle. — 2^e période : du XVII^e siècle à la Révolution. — 3^e période : de 1789 à 1884. 5-30

PREMIÈRE PARTIE

ÉTABLISSEMENT DU BUDGET COMMUNAL.

CHAPITRE PREMIER. — Préparation et vote du budget.

- SECTION I. — *Divisions du budget.* — Budget primitif et budget supplémentaire. — Budget ordinaire et extraordinaire. — Dépenses obligatoires et dépenses facultatives. — Tableau du budget communal 31-55
- SECTION II. — *Préparation du budget.* — Préparation par le maire après la clôture de l'exercice. — Critique de cette règle par certains auteurs. — Préparation suivant les mêmes règles du budget primitif et du budget supplémentaire. — Préparation par le préfet après refus du maire. — Présentation du budget 55-61
- SECTION III. — *Vote du budget.* — Vote par le conseil municipal ; — époque du vote ; délibérations successives du conseil sur le compte administratif du maire, le budget supplémentaire de l'exercice en cours, et le projet de budget primitif ; règles de ces trois sortes de délibérations ; relativement au budget primitif, vote sur tous articles de recettes et dépenses sauf les exceptions des art. 149 et 150 ; délibérations soumises à l'approbation, sauf dans les cas des art. 145, 148, et 141 ; absence de vote ; refus du conseil de voter le budget. 61-76

CHAPITRE II. — **Règlement du budget.**

SECTION I. — *Notions historiques et générales sur le règlement.* —
 Origine du principe de contrôle sous l'ancien régime ; décret du
 14 décembre 1789 ; loi du 28 pluviôse an VIII : règlement par les
 préfets ; mesures de déconcentration et de décentralisation depuis
 la Restauration jusqu'à la loi de 1867 ; approbation par arrêté
 préfectoral ou par décret ; — règlement des crédits additionnels.
 Réfutation de la théorie sur la « tutelle administrative » 76-88

SECTION II. — *Approbation de certaines Recettes et Dépenses.* —
 Approbation spéciale relativement à certaines recettes de l'art. 133 ;
 — approbation des impositions extraordinaires et des emprunts :
 sous les lois antérieures et sous la loi de 1884 (art. 141 à 144). 88-92

SECTION III. — *Règlement du budget.*

- § 1. — Transmission du budget à l'autorité compétente : Pièces
 qui sont transmises avec le budget ; délai de transmis-
 sion ; examen préalable par le préfet des budgets ré-
 glés par décret 92-94
- § 2. — Pouvoirs de l'autorité qui règle. 94-96

1^o *Règlement des recettes* : Droit de rectification des chiffres ; aug-
 mentation des recettes, réduction ou suppression des crédits de
 recouvrement incertain 96-97

2^o *Règlement des dépenses* : A) droit de réduction ou de rejet des
 dépenses quelle que soit leur nature, sauf une première restriction
 contenue dans l'article 145 § 2, et une autre dans l'article 147 § 2.
 — B) Droit d'augmentation ou d'addition de crédits : a Inscription
 d'office (art. 149) : Son application aux seules dépenses obligatoi-
 res ; — conditions de forme : mise en demeure du conseil muni-
 cipal, décret ou arrêt préfectoral pris en conseil de préfecture, rè-
 gles relatives à la fixation du chiffre suivant qu'il s'agit de dépen-
 ses fixes ou variables ; — Sanction des règles de l'article 149 :
 Recours gracieux, recours pour excès de pouvoir ; — Inscription
 d'office des dépenses obligatoires au cas d'absence de budget voté
 par le conseil municipal. — b. Imposition d'office (art. 149) : —
 Conditions de l'imposition d'office ; — Absence de crédit voté pour
 les dépenses inscrites d'office, insuffisance des ressources ordinai-
 res, imposition d'office par décret ou par une loi. — Vente des
 biens communaux ; — Emprunt d'office. 97-120

SECTION IV. — *Absence de règlement.* — *Effets du règlement.*

- § 1. — Absence de règlement (art. 150). 120-121
- § 2. — Effets du règlement : fixation définitive des recettes et
 dépenses ; compétence pour l'interprétation . . . 121-122

DEUXIÈME PARTIE

EXÉCUTION DU BUDGET COMMUNAL.
CONTROLE ET JUGEMENT DES COMPTES.

CHAPITRE PREMIER. — Exécution du budget.

- SECTION I. — *Recouvrement des recettes*. — Receveurs municipaux comme agents chargés du recouvrement ; — Nominations de receveurs spéciaux ; — Recettes qui ne sont pas recouvrées directement par le receveur ; — Mode de recouvrement des diverses recettes (art. 140 et 154) ; — Diligences et poursuites 123-130
- SECTION II. — *Ordonnancement des dépenses*. — Maire ordonnateur, ses pouvoirs ; — Conditions de l'ordonnancement : Crédit ouvert, dépense liquide, ressources disponibles ; — Énonciations des mandats ; — Pièces à l'appui. — Ordonnancement au cas de suppléance ou de délégation ; — Ordonnancement d'office (art. 152), ses conditions 130-137
- SECTION III. — *Paiement des dépenses*. — Paiement par le receveur municipal. — Cas possibles de refus ou retard de paiement. — Responsabilité du comptable. — Écritures du comptable . . . 138-142
- SECTION IV. — *Comptabilités occultes*. 142-145

CHAPITRE II. — Jugement et contrôle des comptes.

SECTION I. — *Contrôle du compte administratif*.

- § 1. — Etablissement du compte, sa composition. 147-150
- § 2. — Contrôle du compte par le conseil municipal. — Contrôle spécial en matière de crédits pour dépenses imprévues 150-155

SECTION II. — *Contrôle et jugement du compte de gestion*.

- § 1. — Etablissement du compte par le receveur ; sa composition 156-160
- § 2. — Contrôle administratif du compte de gestion par le conseil municipal 160-162
- § 3. — Jugement du compte de gestion 162-165
- A. — Par le conseil de préfecture : conditions, transmission du compte, règles de procédure. — Changement de juridiction. 165-170
- B. — Par la Cour des comptes.

- 1^o Compétence de la Cour comme juridiction de premier ressort : présentation des comptes à la Cour, règles de procédure . . . 171-178
- 2^o Compétence de la Cour comme juridiction d'appel : procédure, conditions du pourvoi ; droit d'évocation de la Cour. 178-180

Notification des arrêts ou arrêtés rendus sur les comptes. — Recours contre les arrêts ou arrêtés.	180-182
---	---------

TROISIÈME PARTIE

PROJET DE RÉFORME DE LA LÉGISLATION BUDGÉTAIRE DES COMMUNES.

Exposé des réformes contenues dans le projet de loi du 20 octobre 1896 ; critique de ce projet.	183-193
--	---------

Imp. G. Saint-Aubin et Thevenot. — J. Thevenot, successeur, St-Dizier (Hte-Marne).
